

민주연구원·더불어민주당 정책위원회  
부동산세제 개편방안 정책토론회

표지면지교체





# 부동산세제 개편방안 정책토론회

---

## ■ 취지·목적

- 부동산의 취득부터 보유, 양도까지 부동산세제 전반의 현황 및 문제점을 살펴보고, 국민의 입장에서 개편방안을 모색

## ■ 토론회 개요

- 제목 : 부동산세제 개편방안 정책토론회
- 일시 : 2022년 5월 11일(수) 오후 2시
- 장소 : 국회의원회관 제8간담회실
- 주최 : 민주연구원, 더불어민주당 정책위원회

## ■ 진행 순서

- 좌장 : 김유찬 교수 (홍익대학교 경영대학)
- 발제1. 주택세제 현황과 쟁점
  - 박지현 실장 (지방세연구원 연구기획실장)
- 발제2. 부동산세제 개편방안
  - 채은동 연구위원 (민주연구원 정책연구실)
- 토론
  - 용혜인 의원 (기본소득당, 기획재정위원회 조세소위)
  - 박 훈 교수 (서울시립대 세무전문대학원)
  - 남기업 소장 (토지 + 자유연구소)
  - 이상민 수석연구위원 (나라살림연구소)

구분	시간	주요 내용	비고
----	----	-------	----

※ 좌장 : 김유찬 교수 (홍익대학교 경영대학)

개 회	14:00 ~ 14:03	· 내외빈 및 패널 소개	3분
인사말	14:03 ~ 14:10	· 인사 : 노웅래 민주연구원장 송기현 정책위원회 수석부의장	7분
발제	14:10 ~ 14:40	· 발제1 : 주택세제 현황과 쟁점 - 박지현 실장 (지방세연구원) · 발제2 : 부동산세제 개편방안 - 채은동 연구위원 (민주연구원)	30분 (2인×각 15분)
지정토론	14:40 ~ 15:30	· 용혜인 의원 (기본소득당, 기재위 조세소위) · 박 훈 교수 (서울시립대) · 남기업 소장 (토지 + 자유연구소) · 이상민 수석연구위원 (나라살림연구소)	50분 (4인×각 12분)
청중토론	15:30 ~ 15:40	· 자유토론 및 질의응답	10분
마무리	15:40 ~ 15:45	· 마무리 발언	5분





# Contents

## ■ 인사말

노응래 민주연구원장 .....	1
송기현 정책위원회 수석부의장 .....	3

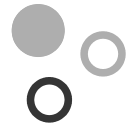
## ■ 발제문

주택세제 현황과 쟁점 .....	5
- 박지현 지방세연구원 실장	
부동산세제 개편방안 .....	21
- 채은동 민주연구원 연구위원	

## ■ 토론문

부동산세제 개편방안 정책토론 .....	37
- 용혜인 기본소득당, 기재위 조세소위 의원	
국민을 위한 부동산세제 개편방안 .....	41
- 박훈 서울시립대 교수	
부동산세제 개편방안 정책토론 .....	47
- 남기업 토지+자유연구소 소장	
부동산 가격 정책 수단으로의 종부세가 아니라 조세정책의 큰 틀에서 바라봐야 ...	53
- 이상민 나라살림연구소 수석연구위원	





# 인사말

안녕하십니까. 민주연구원 원장 노웅래입니다.

오늘 우리 민주연구원과 더불어민주당 정책위원회에서 공동으로 '부동산세제 개편방안 정책토론회'를 개최하게 되어 뜻깊게 생각합니다.

지난 5년 동안 부동산 가격이 너무 많이 오르고, 이에 따라 공시가격이 함께 인상되면서 국민들은 부동산 전 영역에 세금이 많이 올랐습니다. 그 결과, 수도권 민심이 이반했고 저희는 정권을 잃었습니다.



어제 5월 10일 윤석열 정부가 출범했고, 윤 정부가 1호 시행 공약은 다주택자 양도소득세 중과제도 1년 한시유예입니다. 조세법률주의에 따라 대부분 법에 규정된 부동산세제는 이제 국회를 거쳐야 합니다. 이제 저희 더불어민주당이 부동산 문제에 무거운 책임을 지고 개편을 주도하려고 합니다.

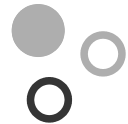
우리 국민들은 부동산세제의 개편에 대해 모두 공감하고 계십니다. 저희 민주연구원에서 대선 이후 입법우선과제를 조사해 보니, 1세대 1주택 종부세 폐지를 54%가 찬성한 반면 다주택자 보유세 인상을 70%가 동의했습니다. 이것은 종부세의 주 기능을 살리되 불합리한 부분의 개편이 필요하다는 국민의 의지를 의미합니다.

또한 국민들은 민주당 대선공약으로 내세운 취득세 인하, 월세세액공제 인상 등에 대해 입법 필요성도 공감했고 생활의 꼭 필요한 영역으로 인식했습니다. 지금이야말로 국민 눈높이에 맞는 부동산세제 개편의 공론화가 필요한 시점이고, 이를 위해 오늘 토론회가 마련됐습니다.

귀한 자리 좌장을 맡아주신 김유찬 교수님, 발제를 맡아주신 박지현 실장님, 채은동 연구위원님, 토론을 위해 함께 해주신 용혜인 의원님, 박훈 교수님, 남기업 소장님, 이상민 연구위원

님께 깊은 감사 인사를 드립니다. 아울러 함께 공동개최를 맡아주신 송기헌 정책위 수석부의장  
님을 비롯해, 회의에 참여하신 여러분께도 감사드립니다.

2022년 5월 11일  
민주연구원 원장 노 응 래



# 인사말

안녕하십니까. 더불어민주당 정책위원회 수석부의장 송기현 의원입니다.

정책위원회와 민주연구원이 공동으로 '부동산세제 개편방안' 정책토론회를 개최하게 됐습니다. 국민의 주거 안정과 국가 세수 간 균형 잡힌 제도를 안착시키기 위하여 오늘도 연구에 매진하고 계신 모든 분께 감사와 존경을 표합니다.



금일 행사를 위하여 힘 써주신 노웅래 민주연구원장님과 좌장을 맡아주신 김유찬 홍익대학교 경영대학 교수님, 바쁜 연구 중에도 발제를 맡아주신 한국지방세연구원 박지현 실장님과 채은동 연구위원님을 비롯해 모든 토론자·귀빈 여러분께 거듭 감사의 말씀 드립니다.

부동산세제는 여야의 정쟁 차원이 아닌 국민의 주거안정과 국가의 재정건정성을 좌우하는 핵심 제도입니다. 지난 2017년도 대비 2021년 주요 아파트 재산세는 평균 123% 상승해 국민 세제 부담이 급증했습니다.

저와 여러분은 이러한 현실을 회피하지 않고 현행 부동산 세제의 문제점을 정확히 진단하여 제도의 올바른 방향과 보완책을 모색하기 위해 이 자리에 모였습니다. 1주택자의 세부담 완화를 통해 민생을 보살펴야 하는 시점입니다. 또한, 무주택 주거열악층과 우리 청년들에게 희망을 드려야 하는 책무도 잊어서는 안 됩니다.

1주택자의 경우 재산세 부담 완화를 위한 세부담 상한비율 조정도 필요합니다. 또한, 종부세 부담 과세 기준액도 적극 조정해 부동산 가격 급상승으로 인한 국민 세부담이 과도하지 않도록 이를 바꿔나가야 합니다. 무주택자를 위한 전월세 비용 세액공제 확대 정책을 펼치되 국가 세수에 미치는 영향도 염두에 두고 조율해야 할 것입니다.

오늘 열리는 토론과 발표를 통해 부동산세제의 모범적인 방향이 제시되고, 균형 잡힌 세율 아래 국민의 기본권과 국가 재정 건전성이 함께 향상되는 초석이 마련되기를 희망합니다. 저 또한 전문가 여러분의 제언을 경청해 민주당 정책위원회 수석부의장으로서 부동산세제가 올바른 방향으로 나아갈 수 있도록 더욱 노력하겠습니다.

다시 한 번 오늘 토론회에 참여해 주신 모든 분들께 진심으로 축하드리며, 앞으로도 여러분의 땀방울이 국가 발전과 국민 기본권 증진에 크게 기여할 수 있기를 응원하겠습니다.  
감사합니다.

2022년 5월 11일  
국회의원 송기헌

**발제 1**

# 주택세제 현황과 쟁점

**박지현**

지방세연구원 실장







## 주택세제 현황과 쟁점

박지현 지방세연구원 실장

## 주택세제 현황과 쟁점

박 지 현(한국지방세연구원)

2022. 5. 11.

# CONTENTS

## I 부동산 조세부담 수준의 국제비교

## II 쟁점 검토

1. 취득세 부담은 낮아야 하는가?
2. 보유세 부담 수준
3. 종합부동산세의 성격

## III 종합

## 연구목적 및 주요 내용

### 연구목적

- ❖ 주택세제(취득세, 보유세)의 현황과 쟁점을 기초로 정책 제언

### 주요 내용

- ❖ 부동산 조세부담 수준의 국제비교
- ❖ 세목별 쟁점 검토
  - [취득세] ① 취득세 부담은 낮아야 하는가?
  - [보유세] ② 보유세 부담 수준
  - ③ 종합부동산세 성격
- ❖ 추가 제언

## 부동산세의 기능

### 주택 세제

#### ❖ 과세대상으로서 주택의 특성

- 투자재이면서 소비재 ⇒ 주택에 대한 과세 시 투자재와 (주거서비스에 대한) 소비재의 성격 동시에 고려
- 그러나 자원배분의 효율성 및 형평성의 차원을 초월하여 국민의 '주거안정' 도 고려해야 함

#### ❖ 주택세제의 기능

- **세수 확보**, 주택시장 안정화, 재분배

#### ❖ 주택세제의 정책수단

- 취득세 - 보유세(재산세 및 종합부동산세) - 양도소득세

⇒ 논의 범위 : 지방세인 취득세와 재산세, 재산세와 통합 논의가 진행 중인 종합부동산세

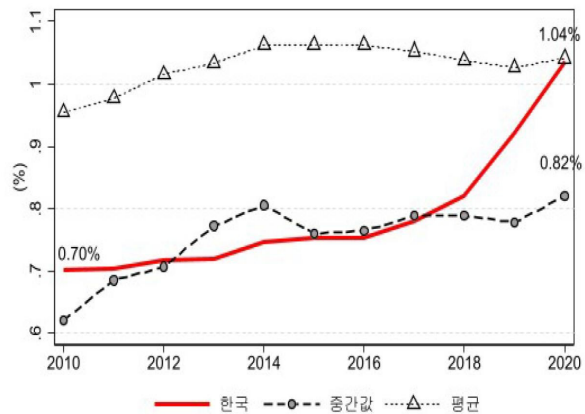
## 부동산 조세부담 수준의 국제 비교 (1)

### 보유세(2020)

#### ❖ 우리나라 부동산 보유세 부담은 OECD 평균 수준으로 강화(2020년 기준)

- 부동산 보유세 부담은 GDP 대비 **1.04%**, 총조세 대비 **5.17%**로 OECD 평균 수준에 도달 (38개 국가)
- OECD 비교국 중 중위 수준(**0.82%**) 이상으로 강화됨

GDP 대비 보유세 세부담 수준(2020)



## 부동산 조세부담 수준의 국제 비교 [2]

### 부동산 거래세(2019)

#### ❖ 우리나라의 부동산 거래세 부담은 OECD 비교국 중 최고 수준

- 부동산 거래세수 GDP 대비, 총조세 대비, 시가총액 대비 모두 OECD 비교국 중 최상위
- “거래량” 이 반영된 총량 수준의 지표가 물건별 세부담을 나타내는 것은 아니므로 국가별 세부담 수준 비교시 유의 필요
  - 부동산·증권거래세(4400) 중 부동산 거래세만을 구별하기 위하여 하위 항목 중 부동산 관련 거래자료가 존재하는 국가만을 포함
  - 국가 사이트에서 부동산 거래세가 확인 가능한 국가인 호주, 덴마크, 노르웨이, 영국을 대상국에 추가

OECD 국가의 거래세 세부담 수준(2019) (단위: %)

순위	GDP 대비	총조세 대비	시가총액 대비
1	한국 1.00	한국 5.00	호주 0.18
2	호주 0.95	터키 4.52	한국 0.18
3	스페인 0.75	호주 3.89	프랑스 0.14
4	터키 0.72	스페인 3.30	영국 0.14
5	프랑스 0.69	프랑스 3.25	독일 0.12
6	포르투갈 0.55	포르투갈 2.17	핀란드 0.12
7	영국 0.54	영국 2.03	오스트리아 0.12
8	이스라엘 0.49	OECD 평균 1.97	OECD 평균 0.12
9	독일 0.46	이스라엘 1.95	네덜란드 0.11
10	OECD 평균 0.46	독일 1.90	체코 0.09
11	네덜란드 0.37	헝가리 1.47	멕시코 0.04
12	핀란드 0.36	네덜란드 1.44	일본 0.02
13	헝가리 0.35	체코 1.22	
14	오스트리아 0.33	핀란드 1.17	
15	덴마크 0.31	오스트리아 1.10	
16	노르웨이 0.29	멕시코 0.84	
17	체코 0.24	노르웨이 0.73	
18	멕시코 0.12	덴마크 0.67	
19	슬로베니아 0.09	슬로베니아 0.42	
20	일본 0.07	일본 0.38	

## 부동산 조세부담 수준의 국제 비교 [3]

### 세부담 현황과 평가

#### ❖ 취득단계의 세부담 집중

- 1주택자 조세비용의 44%가 취득세에 집중

10년 보유 시 서울과 뉴욕 주택의 조세비용 비교(1주택자)

단위: %

구분	서울			뉴욕		
	6.7억원	12.9억원	17.25억원	\$50만	\$50~100만	\$200만 초과
총조세비용	2.51	4.31	6.54	17.08	17.89	20.55
거래세	1.11 (44)	1.88 (43)	3.06 (48)	3.60 (21)	4.29 (24)	4.90 (24)
보유세	1.40 (56)	1.82 (42)	2.13 (32)	7.22 (42)	7.35 (41)	4.90 (24)
양도소득세	0 (0)	0.61 (15)	1.36 (20)	6.27 (37)	6.25 (35)	10.76 (52)

주: 1) 조세비용은 2009년 취득, 2019년 처분 기준으로 산정한 취득가 대비 세부담액(%)  
2) ()안은 총 조세비용 대비 비중

### 쟁점 1. 취득세 부담은 낮아야 하는가?

#### 논의사항 [1]

❖ 효율성 측면에서 거래세 축소가 바람직, 그러나 거래세 축소와 함께 제안되는 보유세 강화는 한계 존재

- 거래세는 자원배분과 형평성을 왜곡
- 국제기구(OECD, IMF, IFS 등)의 조세개혁 관련 보고서는 거래세 완화와 함께 보유세 강화를 권고
- 그러나, 보유세에 대한 납세자의 반감 등의 이유로 보유세 강화정책은 성공하기 상당히 어려움
  - 보유세는 납세자의 유동성과 상관없이 매년 부과되는 근본적 한계 존재
  - 보유세 강화의 조세개혁을 성공한 OECD 국가는 찾아보기 어려움(OECD, 2015년)

⇒ 보유세 강화에 따른 납세자의 조세저항을 사회적 비용으로 간주한다면, 거래세 부담 완화에 따른 효율성 제고의 순편익은 오히려 축소될 수 있음

### 쟁점 1. 취득세 부담은 낮아야 하는가?

#### 논의사항 [2]

❖ 형평성 측면에서 유상거래에 대한 단순누진세를 적용 및 주택증여 증과세 재평가 필요

- 현행 취득세제를 세부담 형평성을 생애(lifetime)의 관점에서 보면 생애 주택 취득세 부담은 거래횟수에 비례하여 결정되는 구조
- 주택거래대금 그 자체가 형평화 대상이 되기 어려움
  - ① 담보대출을 고려하지 않기 때문에 소득세의 보완세로 작동하지 않음
  - ② 생애 세부담이 소득 자산과 비례하지 않음
- 다주택자 증여에 대한 증과세는 주택증여와 타 부동산 증여 간 형평성을 왜곡
  - 최고 수준의 증여세 부담에 추가적인 취득세 증과는 과도
  - 납세자의 선택 왜곡 : 증여대상(주택 ↔ 기업, 토지, 빌딩), 상속 ↔ 증여
- 독일, 미국, 프랑스 등 주요국은 증여와 상속 중 거래대가가 오가지 않는 부분에 대하여 취득세를 비과세하거나, 낮은 세율로 과세

## 쟁점 1. 취득세 부담은 낮아야 하는가?

### 논의사항 [3]

- ❖ 거래세 인하는 단기적으로 거래량 증가에 따른 주택시장 불안정성 야기할 수 있음
  - 선행연구는 부동산 거래세 개편이 단기적으로 거래가격 및 거래량에 영향을 미칠 것이라는 결과를 제시
    - 단, 개편 영향이 장기적으로 지속된다는 결과는 보이지 못함
  - 투기를 목적으로 주택을 구입하는 계층의 거래비용을 인하해주는 결과 초래
    - 1억원 이하 주택 다주택 종과배제: 실수요자 보호 목적이지만 투기수요 유발
  - 1주택자더라도 투자를 목적으로 생애 여러 차례 주택을 거래하는 경우 세부담을 오히려 지원하는 결과 초래
    - 1주택자의 생애 주택거래 빈도 확대 유발 가능성

## 쟁점 1. 취득세 부담은 낮아야 하는가?

### 종합 평가 [1]

- ❖ 취득세를 인하는 거래비용을 낮춘다는 측면에서 경제적 효율성을 제고할 수 있으나 효율성을 얼마나 제고할 수 있는지 증명되지 않음
- ❖ 세부담 중립 측면에서 보유세 강화와 동시에 진행되는 경우 납세자의 조세저항은 오히려 사회적 순편익을 낮출 가능성 존재
  - IFS(2011)은 보유세 부담의 조정 없는 취득세 인하는 자본화를 통해 기존 소유자에게 오히려 이익을 줄 수 있으므로 개편 시 세부담 중립에 대한 고민이 필요함을 강조
- ❖ 단기적으로 거래량을 증가시켜 주택시장의 불안정성을 야기할 수도 있음

### 쟁점 1. 취득세 부담은 낮아야 하는가?

#### 종합 평가 [2]

- ❖ 더욱이 취득세가 우리나라 지방세의 30%를 차지하는 근간 세목임을 감안하면, 취득세율 인하가 지방재정에 큰 영향을 미칠 수 있으므로 대폭 인하는 상당히 어려울 수 있음
- ❖ 하지만, 형평성 측면에서 주택거래대금에 대한 형평화는 바람직하지 않으므로 유상거래 단순누진세율, 주택증여 및 다주택자에 대한 초과세는 재평가 필요

### 쟁점 1. 취득세 부담은 낮아야 하는가?

#### 정책 제언 [1]

##### ❖ 취득세 개편안(유상거래)

- [1안] 주택 유상거래에 대해 단일비례세율 적용, 생애 최초 주택 취득에 대해 100% 감면(해외사례 참고)
  - 단, 담세력을 고려해 최소납부세제 적용
- [2안] 1~3% 단순누진세율 → 1~3% 초과누진세율 적용

취득세 개편안별 장단점 비교

구분	[1안] 단일세율 + 생애최초 100% 감면	[2안] 1~3% 초과누진세율
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 누진세율체계 하의 효율성·형평성 문제 해소</li> <li>• 세율 단순화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세율 단순화</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 낮은 세율이 적용되던 구간에서 세부담 증가 ※ 실수요자를 보호하는 감면정책으로 보완 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세수 감소</li> <li>• 여전히 형평화 기능에 따른 한계 존재</li> </ul>

## 쟁점 1. 취득세 부담은 낮아야 하는가?

### 정책 제언 (2)

#### ❖ 주택증여 및 다주택자 증과세 개편방향

- 취득세를 통해 주택증여 및 다주택자 증과세의 정책목표를 달성하는 것이 적합한지 등을 재검토
- [주택증여] 증과세율 인하 → 중장기적으로 폐지
- [다주택자] 취득세 증과세가 다주택에 대한 신규 수요를 억제했는지에 대한 효과 분석 선행 필요

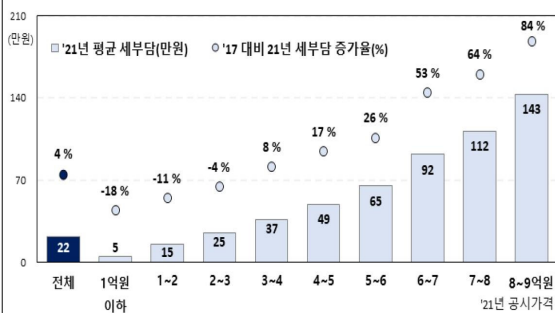
## 쟁점 2. 보유세 부담 수준

### 보유세 부담 현황 (1)

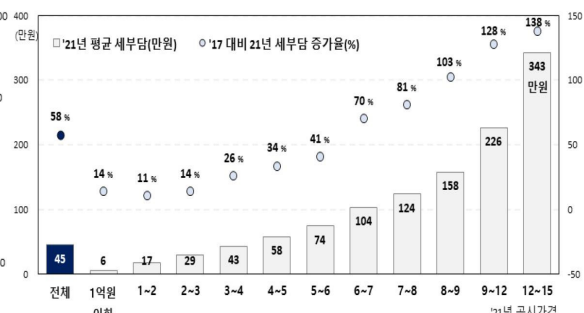
#### ❖ 2017년 대비 2021년 주택분 재산세 부담 변화

- [1주택자 특례세율] 공시가격 9억원 이하 1세대 1주택자(개인)에 대하여 21~23년 한시적으로 낮은 세율 적용
  - [도입목적] 주택가격 상승과 과표현실화 정책으로 인한 실수요자의 급격한 세부담 상승 완화

[특례세율] 17년 대비 -18% ~ 84% 증가



[특례세율 미적용] 17년 대비 6% ~ 138% 증가



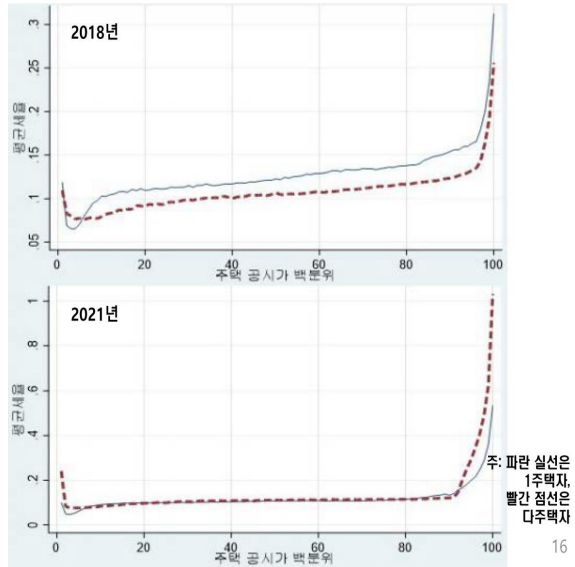


## 쟁점 2. 보유세 부담 수준

### 보유세 부담 현황 [2]

- ❖ 2018년 1주택자의 공시가격 대비 세부담률이 다주택자보다 오히려 높았으나, 2021년에는 유사해짐(그림 3)
- 다주택자에 대한 종합부동산세 강화, 1주택자에 대한 재산세 특례세율 도입 등에 기인

<그림 3> 1주택자·다주택자간 보유세 평균세율 추이

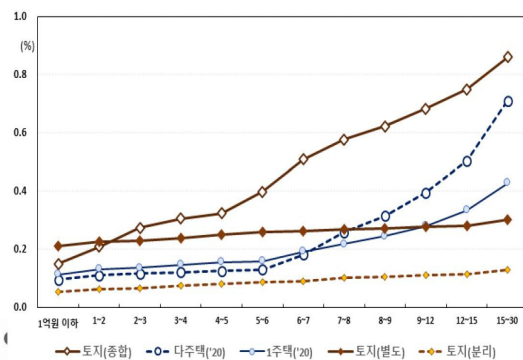


## 쟁점 2. 보유세 부담 수준

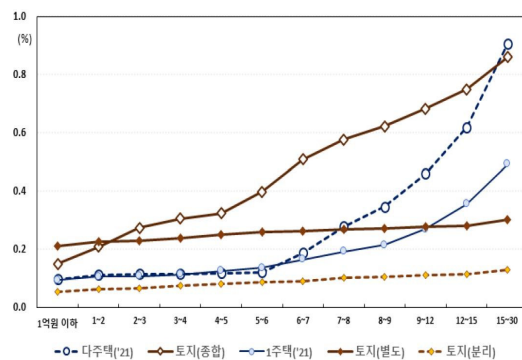
### 보유세 부담 현황 [3]

- ❖ 다주택자 증과세 강화에 따른 과세대상 유형별 평균 보유세 세부담을 변화(15~30억원 구간)
- 다주택자 0.91% > 종합합산 0.86% > 1주택자 0.49% > 별도합산 토지 0.30% > 분리과세 토지 0.13%
- 공시가격 구간별 주택(1주택자, 다주택자), 토지(종합합산, 별도합산, 분리과세) 보유자의 공시가격 대비 평균 세부담율을 분석

'20 주택 vs. 토지



'21 주택 vs. 토지



## 쟁점 2. 보유세 부담 수준

### 보유세 부담 현황 (4)

❖ 2021년부터 공시가격 합계 6억을 초과하는 다주택자는 종합부동산세의 영향을 더 크게 받게 됨

▪ 다주택자 세 부담 과다

- ▶ 시세 100, 공시가격 70.2인 주택의 임대소득세 세율은 최고 2.19%이나, 보유세율은 최고 3.2%(공시가 60~70억원)

▪ 2021년 주택자산 최상위 1%가 부담하는 보유세 비중은 2018년(21%) 대비 2배 증가한 42% (표)

- ▶ 다주택자 세 부담율: 0.26% → 1.03%(4배 ↑)
- ▶ 상위 1% 공시가격 : 2018년 27.9억, 2021년 39.2억



### 다주택자 세 부담 예시

- ①  $100 \times 64.1\% = 64.1$   
\* 매매가격 대비 전세가격 비율(전국 주택 종합, 2021.09) 한국부동산원 「전국주택가격동향조사」
- ②  $64.1 \times 5.7\% = 3.65$   
\* 전월세전환율 [전국 주택 종합, 2021.08] 한국부동산원 「전국주택가격동향조사」
- ③  $3.65 \times 42\% = 1.54$   
\* 소득세 최고세율 42%
- ④  $1.54 / 70.2\% = 2.19\%$   
\* 주택 공시가격 현실화율 70.2%

### 주택공시가격 상위 1% 보유세 부담

	2018년		2021년	
	1주택자	다주택자	1주택자	다주택자
세 부담률	0.31%	0.26%	0.53%	1.03%
세 부담 비중	4%	17%	7%	35%

## 쟁점 2. 보유세 부담 수준

### 종합 평가

❖ 다주택자 증과세는 조세 효율성 및 형평성을 저해

- [효율성] 고가 1주택(특별한 한 채) 수요 증가, 인위적인 세대분리를 통한 주택수요 증가, 세대를 달리하는 자녀로의 증여 촉진, 임대주택 공급 축소 등 발생
- [형평성] 동일 가격에 대한 1주택자와 다주택자 간 과도한 세 부담 차이, 1주택자의 주택자산 불균형도 심화(표)

⇒ 주택가격 상승은 전세계적 추이라고 할 수 있지만, 국내 시장의 왜곡효과는 분명 정책실패의 결과

### 인별 주택자산의 지니계수

구분	2018년(A)	2020년	2021년(B)	'18년 대비 변화율 (B/A-1)
전체	0.509	0.543	0.552	8.5%
1주택자	0.446	0.488	0.507	13.6%
다주택자	0.544	0.566	0.575	5.7%
대상만 명	1,470	1,543	1,590	-



주: 개인과 법인 모두 포함

19

## 쟁점 2. 보유세 부담 수준

### 정책 제언

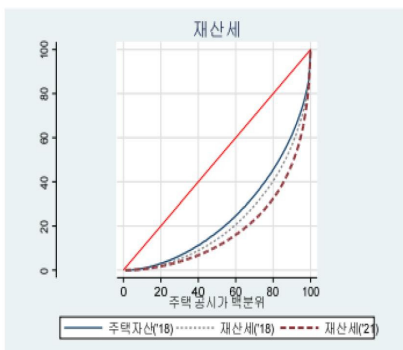
- ❖ 다주택 중과를 완화하고 가액기준을 적용하는 경우 효율성 및 형평성 제고 가능
- ❖ 하지만 형평성 제고를 위해 다른 제도적 요인 또한 검토 필요
  - 물세인 재산세의 누진세를 체계 적용
  - 특정 가액을 기준으로 일시에 적용되는 지원 또는 중과제도
    - 예 : 재산세 세부담상한을 및 1주택자 특례세를 적용기준, 종합부동산세 과세기준액
  - 과세대상 유형별(주택, 종합합산토지, 별도합산토지) 종합부동산세 적용
  - 재산세와 종합부동산세의 차별적 기능을 무시한 동일한 비과세·감면제도 적용

## 쟁점 3. 종합부동산세의 성격

### 재산세와 종합부동산세의 성격

- ❖ 재산세-종합부동산세의 이원적 세제를 운영함에도 불구하고 성격 유사해지고 있음
  - 재산세는 편익원칙을 기반으로 가격기능이 작동하도록 설계되어야 하나, 수직적 형평성 기능 강화(그림)
  - 수직적 형평성을 추구하는 종합부동산세는 재산세의 과세체계를 그대로 따름으로써 그 기능 미흡(표)

주택 공시가격 분위별 재산세액 누적분포



공시지가 상위 분위의 토지자산 대비 보유세 부담률(21)

구분	인원(만명)	토지자산 비중 (A, %)	보유세 부담 비중 (B, %)	배율(B/A)	
상위1%	전체	9.1	47.9	69.0	1.4
	종합합산	3.8	39.4	79.1	2.0
	별도합산	3.1	43.2	60.8	1.4
	분리과세	5.5	45.0	71.1	1.6
상위10%	전체	91	75.8	89.3	1.2
	종합합산	38	73.9	94.5	1.3
	별도합산	31	74.0	84.1	1.1
	분리과세	55	71.6	88.1	1.2

주: 종합합산, 별도합산, 분리과세는 각 유형내의 비중을 의미  
자료: 지자체 재산세 부과자료

### 쟁점 3. 종합부동산세 성격

#### OECD 주요국의 부동산 보유세제

##### ❖ 프랑스, 독일, 미국, 일본 등 OECD 주요국 대부분이 재산세에 비례세율 적용

- 우리나라처럼 이중적 보유세 체계를 운영하는 국가는 재산세-순부유세(net wealth tax) 체계로 운영
- 그러나, 부유세는 자본유출, 탈세, 조세회피, 순자산 가치평가의 어려움, 저축 및 투자 행위 왜곡, 이중과세 등을 이유로 많은 국가에서 폐지한 바 있음(OECD, 2018)
  - 부유세는 많은 국가에서 근대적인 소득세제가 정착되기 이전 자본소득에 대한 소득세의 보완 목적으로 운영되다 폐지
  - 최근 코로나19 위기 이후 재정지출 확대와 세수 부족, 자산격차 문제에 직면하게 되면서 미국, 영국, 독일, 남미 등 여러 국가에서 다시 논의 중

### 쟁점 3. 종합부동산세 성격

#### 통합의 당위성

##### ❖ 종합부동산세의 한계

재산세 · 종합부동산세 통합의 당위성	
구분	세부내용
독자적 기능 달성 미흡	종합부동산세는 재산세 과세체계와 비과세 · 감면제도를 그대로 따르고 있음 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 체계 : 주택 - 종합합산 토지 - 별도합산 토지</li> <li>• 분리과세 토지 비과세 : 토지분 재산세 과표의 47%에 달하는 분리과세 토지</li> </ul>
지자체가 대부분의 부과업무를 담당	지자체가 정리한 재산세 부과내용으로 종합부동산세 기초자료를 생산 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행안부가 인별 합산하여 종합부동산세 세액 산출</li> <li>• 국세청이 합산배제 등 추가적으로 보완하여 부과 · 징수</li> </ul>
징수책임성 저하	종합부동산세는 중앙정부가 부과 · 징수하지만, 지자체가 세수 전액을 사용하기 때문에 중앙정부 입장에서는 세수를 적극적으로 징수할 유인 낮음 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2019년 기준 징수율 : 재산세 98%, 증부세 85%</li> </ul>

### 쟁점 3. 재산세와 종합부동산세의 통합

#### 종합 평가

#### ❖ 보유세 통합과 함께 소득재분배 기능을 수행하는 기존 조세체계를 개편

- 현행대로라면 종합부동산세는 굳이 독립적인 세목일 필요 없음
- 최근 여러 국가에서 부의 불평등 문제 대두 → 기존 조세체계를 보완하는 세제 필요성 제기
- 보유세 통합으로 종합부동산세의 수직적 형평성이 약화되더라도 자산격차 확대를 개선하기 위해서는 소득재분배 기능(수직적 형평성 기능)을 수행하는 기존 조세체계의 보완 개편 필요
  - 재설계 검토 대상 : 임대소득세 과세대상 누락, 1주택자 및 2주택 전세 임대소득세 비과세, 양도소득세 1주택자 비과세, 상속세의 높은 면세점, 조세전략을 통한 증여세 세부담 회피 등

#### 종합

#### 추가 제언

#### ❖ 재산세의 편익원칙 강화

- 지방세의 가장 중요한 기능은 지방재정 운용을 위한 안정적인 재원 확보임
- 재산세는 기초자치단체의 가장 큰 세원이자 재정분권의 핵심적 기능을 수행
- 편익원칙을 강화하면서 세율 이외 조세 누진성을 강화시키는 요인은 개편 필요



발제 2

# 부동산세제 개편방안

채은동

민주연구원 연구위원







## 부동산세제 개편방안

채은동 민주연구원 연구위원

### 〈 주요 내용 〉

#### ○ 무주택자(전체 가구의 44%)

- 청년세대 시드머니 5천만원 마련 : 65만원씩 5년간 청년기본적금
  - \* 은행 우대금리(5%)와 정부장려금(매월 8만원 보전) 지원. 연간 소요예산 3조원은 상속세 징수액(특별회계 신설)에서 조달 cf. 인수위 : 청년도약계좌(10년 1억원)
- 전월세 주거비용 세제지원 : 월세세액공제 및 전세대출 소득공제 확대
- 생애최초 주택구입 취득세 감면기준 완화(수도권) : 4억원 이하 → 6억원 이하

#### ○ 1주택자(41%)

- 재산세 : ①1세대 1주택에 대해 특례세율 확대 : 9억원 이하→12억원 이하
  - ②세부담 상한율 인하 : 105~130% → 105~110%(6억 이하 105%, 6억 초과 110%)
- 종부세 : 과세기준 15억원 제도 도입하여 과세인원 크게 줄임
- 취득세 : 6~12억원 취득구간 세율 인하(3% 최고세율 구간 상향 9억원 → 12억원)
- 양도세 : 고가주택 갭투자에 대한 장기보유특별공제 보유공제 인하·거주공제 인상

#### ○ 2주택자(11%)

- 종부세 : ①과세기준 11억원 제도 도입 및 기본공제 상향조정 검토
  - ②도시자가, 주말시골주택 장려 : 시골주택에 대한 종부세 합산배제
- 재산세 : 세부담 상한율 완화

○ 3주택 이상 보유자(4%)

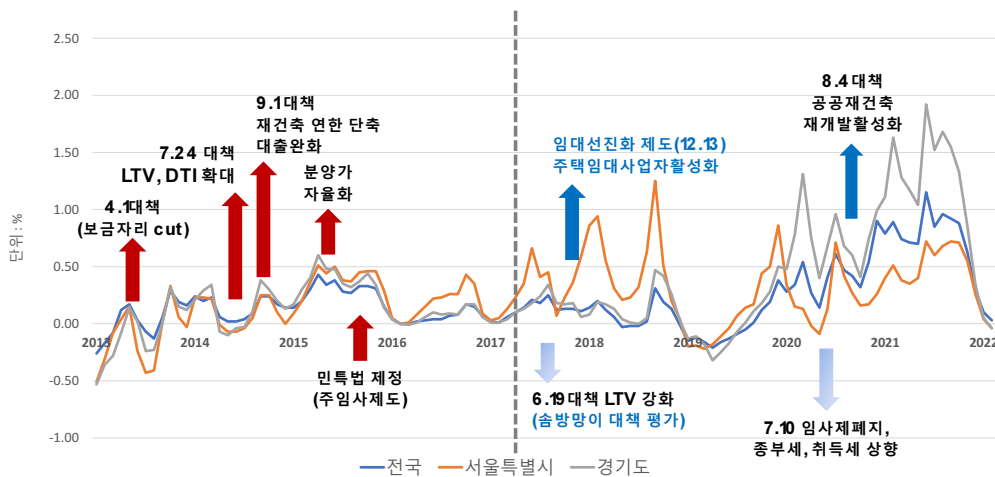
- 현행과 같은 높은 취득세, 보유세, 양도세를 통해 여유매물 유도

2020년	전체	무주택	1주택	2주택	3주택 이상
전국(만가구)	2,093	920	854	233	86
(비율)	(100%)	(44%)	(41%)	(11%)	(4%)
서울(만가구)	398	205	141	36	15

1. 부동산 관련 지표 현황

○ 수요억제를 위한 다양한 정부정책에도 불구하고 상승한 부동산시장

- 2019년 7월 기준금리 하락 이전, 정부의 부동산 정책이 예상보다 강하지 않다는 시장 평가는 서울 부동산 가격 상승에 영향. 기준금리 이후에는 전국이 상승장

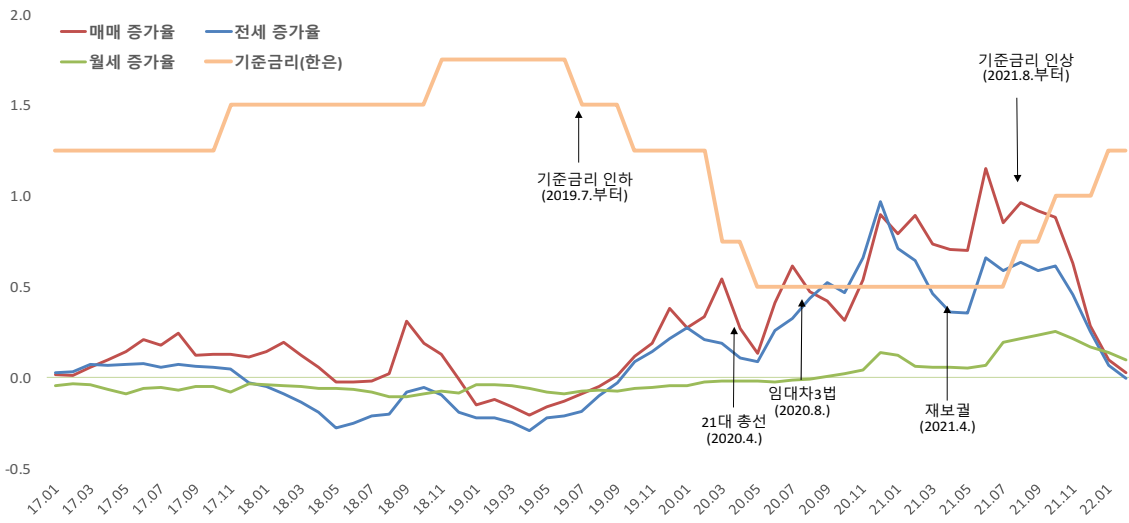


박근혜 정부, "빚내서 집 사라"(2014, 7.24대책, 9.1대책) 부동산시장 상승장 예열  
 문재인 정부, 숨방망이 부동산 대책(17.6.19 대책) 주입사 양성화 정책(17.12) 등으로 부동산 급등 시작

○ 최근 기준금리 인상 후 전체적인 매매 · 전세 가격지수 최근 안정세

- 2021년 8월부터 금리가 인상되고 가계대출이 규제되면서 가격이 빠르게 안정되다가, 최근 부동산 규제 완화를 기조로 한 윤석열 정부에 대한 기대감으로 수도권 상승 기류  
 - 재보궐선거는 매매 · 전세 가격 급등시점에, 대선은 가격이 정점에 이른 시점에 각각 시행

〈매매·전세·월세 가격(종합지수)의 전주대비 증가율 및 기준금리(%)〉



○ 빠르게 상승한 공시가격

- 공동주택 공시가격 변동률 : 2020년 6.0% ⇒ 2021년 17.2% ⇒ 2022년 19.1%
- 요인분석 : ① 주택가격 급등에 따른 공시가격 인상  
 ② 공시가격 현실화 로드맵 (2030년 90%)에 따른 효과
- 문제점 : 코로나 팬데믹으로 인해 경제적 어려움을 겪는 시점에 공시가격이 오르면서, 각종 제세금 등이 증가하고 복지수급자에서 탈락하는 사례 발생

〈지역별 공동주택 공시가격 변동률 : 2020~2021년〉

(단위: %)

구분	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
'21년	19.05	19.89	19.55	13.13	13.60	4.76	20.57	18.65	70.24
'22년	<b>17.22</b>	<b>14.22</b>	<b>18.31</b>	<b>10.17</b>	<b>29.33</b>	<b>12.38</b>	<b>16.35</b>	<b>10.87</b>	<b>-4.57</b>
구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
'21년	23.94	5.18	14.20	9.23	7.41	4.48	6.28	10.14	1.73
'22년	<b>23.20</b>	<b>17.20</b>	<b>19.50</b>	<b>15.34</b>	<b>10.58</b>	<b>5.29</b>	<b>12.22</b>	<b>13.14</b>	<b>14.57</b>

○ 세액이 증가하다가 2021년 특례세율 적용으로 안정적으로 운용되는 재산세

- 주택분 재산세액 : 2017년 4.0조원 → 2020년 5.7조원(지속 증가) → 2021년 5.2조원(감소)
- 2021년 주택분 재산세액이 감소 추세
  - 전국 : 2020년 5.7조원 ⇒ 2021년 5.2조원. 전년대비 8.6% 감소
  - 서울 : 2020년 2.5조원 ⇒ 2022년 1.7조원. 전년대비 30.1% 감소

- 요인분석 : ① 2021년 1세대 1주택 특례세율 도입 ② 세부담 상한제(전년대비 105~130%)

〈지역별 주택분 재산세액 : 2020~2021년〉

(단위: 억원)

	서울	경기	광역시(5개)	사도(10개)	전체
2020년	24,555	14,332	9,466	8,499	56,852
2021년	17,160	15,530	9,822	9,455	51,967
차이	-7,395	1,198	356	956	-4,885
변화율	-30.1%	8.4%	3.8%	11.2%	-8.6%

자료: 김상훈의원실 보도자료(2022.3.21.) 참고하여 재작성

○ 급증한 주택분 종부세액

- 2019년에 115%\* 증가했고, 2021년에 289%\*\* 증가
  - \* 공시가격 5.7% 증가, 공정시장가액비율 80% → 85%, 세율 인상
  - \*\* 공시가격 16.3% 증가, 공정시장가액비율 90% → 95%, 세율 인상(다주택자, 법인)
- 전국 세액에서 서울이 절반을 차지

〈주택분 종부세 세액 추이 : 2018~2021년〉

(단위: %)

	2018	2019	2020	2021	
	결정세액			고지세액	결정세액*
전국	4,400	9,500	14,600	56,800	40,600
증가율	14%	115%	53%	289%	179%
서울	2,800	6,200	10,000	27,800	19,900
증가율	16%	125%	61%	179%	199%

주: \* 2021년 전체 종부세 고지세액 대비 결정세액 비중이 71.5%인 점을 반영하여 추정

○ 거주유형별 주택분 종부세 현황 : 2021년 고지분

- 과세인원은 1주택 40만명(1세대 1주택, 공동보유), 다주택 49만명, 법인 6만명 등
- 1주택 과세인원은 40만명으로 전체의 42%를 차지하나, 세액은 11% 정도 차지
- 1주택자(160만원 내외)보다 다주택자(557만원) 및 법인(3,783만원)의 평균세액 규모가 크고, 89%의 세액을 부담
- 법인 474%, 다주택 251%, 공동 1주택 154%, 1세대 1주택 80%, 순으로 세부담 증가

〈거주유형별 주택분 종부세 현황 : 2021년 고지분〉

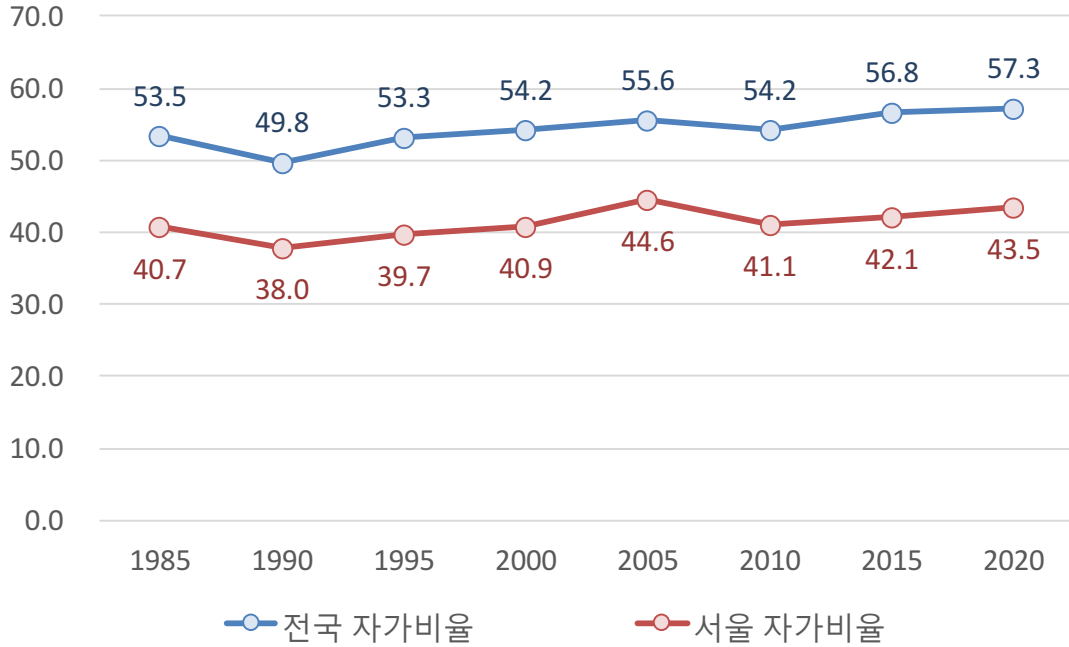
	개인				법인	합계
		1세대 1주택	1주택 (공동보유)	다주택		
과세인원(만명)	88.5	13.2	26.8	48.5	6.2	94.7
인원비중	93%	14%	28%	51%	6.5%	100%
종부세액(억원)	33,300	2,000	4,300	27,000	23,500	56,800
세액비중	59%	3.5%	7.6%	48%	41%	100%
평균세액(만원)	377	152	161	557	3,783	600
전년대비 세액증가분(억원)	22,800	900	2,600	19,300	19,400	42,200
전년대비 세액증가율	217%	80%	154%	251%	474%	289%
세액증가분 비중	54%	2%	6%	46%	46%	100%

#### ○ 낮은 자가보유비율. 증가하는 서울 월세비율

- 자가점유비율은 1985년 53.5%에서 2020년 57.3%로 35년 동안 증가폭이 3.8%p로, 주택이 꾸준히 공급되거나 가구분화 등으로 인해 매우 더디게 진행
- 서울지역의 자가점유비율은 35년 동안 전국평균보다 11~15%p 낮은 수준으로 50%를 상회한 점이 없었음. 35년 동안 자가점유율 증가폭 또한 2.8%p로 그 속도가 매우 느림
- 서울의 월세가구비율(보증부월세 포함)이 1985년 5.5%에서 2015년 이후 28.4%로 빠르게 증가한 반면, 전세가구비율은 2000년 41.2%를 정점으로 감소추세

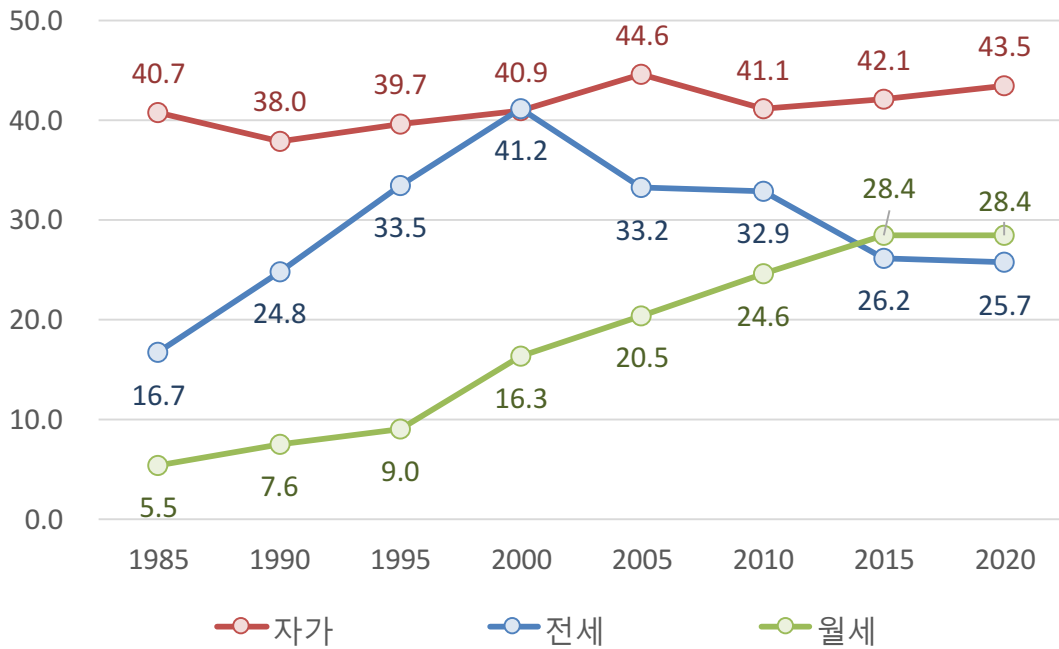
〈자가점유비율 : 1985~2020년〉

(단위: %)



〈서울 주거형태비율 : 1985~2020년〉

(단위: %)



## 2. 사례별 부동산세제 개편방안

### (1) 보증금 3천만원, 월세 50만원 주택에 거주하는 무주택 청년

- 월세공제 : 600만원 × 10% = 60만원 혜택 cf. 2021년 73만명 공제신청
- 연봉 3천만원 이하 인원 근로소득세 : 394만명 15만원 부담, 639만명 비과세
- ⇒ 개편방안 : 공제율 인상(10% → 15%) + 이월공제(5년간) 허용

### (2) 생애 최초로 수도권 시가 4억원 아파트를 2019년 구입한 청년

- 취득세 1.1%인 440만원 부담(생애최초 주택구입 취득세 감면 2020 7월부터 적용)
- 2021년 이전까지 재산세가 소폭 증가했으나, 2022년 공시가 3억~6억원 구간(세부담 상한율 110%)이므로 매년 10%씩 증가(2022년 이론상 재산세 76만원)

(단위: 만원)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
시가	-	-	40,000	-	-	-
공시가	21,100	22,700	23,700	26,100	35,700	42,600
취득세	-	-	440	-	-	-
재산세	37	39	41	43	47	47 (76)

⇒ 생애최초 주택마련 취득세 기준완화 : 3억원(수도권 4억원) → 5억원(수도권 6억원)

⇒ 재산세 세부담 상한제 비율(주택 3억 이하 105%, 3~6억원 110%, 6억원 초과 130%)

: 6억원 이하\* 105%, 6억원 초과 110%로 인하

\* 2022년 6억원 이하 주택수 1,654만호(전체 주택의 88.6%)

### (3) 시가 5억원에 구입한 집에서 9억원 집으로 이사 간 인원

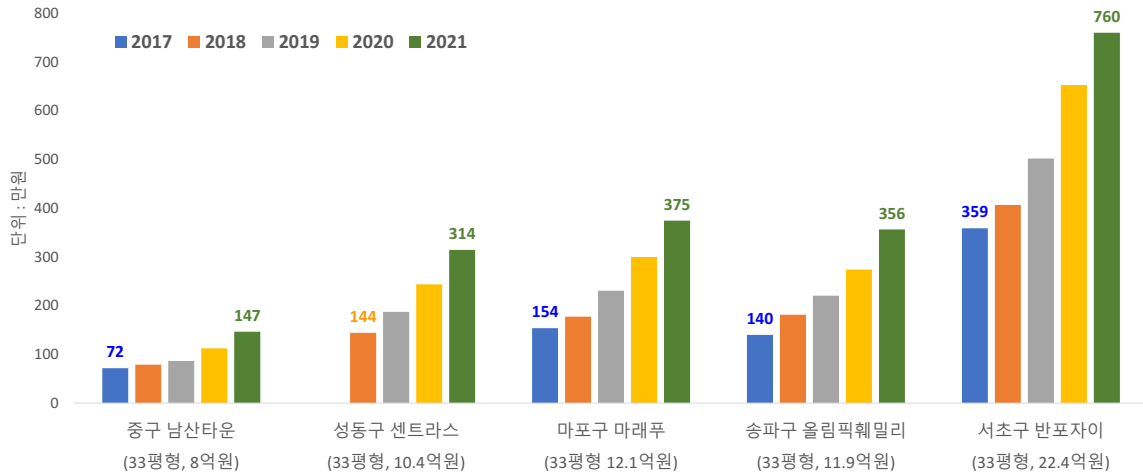
- 취득세 최고세율이 적용되어 약 3천만원을 납부했고, 이후 재산세 증가추세

(단위: 만원)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
시가	50,000	-	-	90,000	-	-
공시가	28,500	30,200	35,600	50,000	64,706	78,214
취득세	550	-	-	2,970	-	-
재산세	54	58	64	65	85	85 (187)

⇒ 취득세 기본세율 인하(6~12억원 구간 세율 인하). 세부담 상한비율 110%로 인하

〈서울 대단지 아파트 33평형 1주택자 실제 재산세액 부담액〉



## (4) 공시가 9억원 자가, 공시가 2억원 임대주택을 보유한 2주택자

○ 주택 합산가격이 6억원을 초과한 2019년부터 종부세 부담하여 세액 빠르게 증가

(단위: 만원)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
공시가(자가)	40,900	45,500	56,400	64,600	80,800	91,600
공시가(임대)	12,200	12,700	14,800	15,500	17,100	18,100
재산세(자가)	86	95	105	136	177	230 (265)
재산세(임대)	20	20	21	22	23	25 (31)
종부세	-	-	48	89	461	689
총 보유세	106	115	173	247	661	943 (985)

⇒ 재산세 세부담 상한을 인하로 자가 혜택

⇒ 종부세 과세기준 11억원 도입으로 해당 2주택자는 종부세 비과세로 전환

\* 다주택자 보유세 인상 필요 : 매우동의 + 대체로 동의 70.3%(민주연 설문조사)

## (5) (4)번 2주택자 공시가격 합계액과 동일 공시가격의 주택을 보유한 1주택자

○ 누진적인 재산세제로 인해 2019년 이전에는 1주택 세부담이 오히려 높았으나, 다주택자의 종부세 부담이 크게 발생한 2021년 이후 1주택자 크게 유리

(단위: 만원)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
공시가	53,100	58,200	71,200	80,100	97,900	109,700
재산세	122	134	174	222	289	289 (332)

⇒ 재산세 세부담 상한을 인하(6억원 초과 110%)로 재산세 부담 속도 감소



(6) 공시가 13억원 마포구 33평 아파트 거주 1주택자

- 공시가격이 5년 동안 2배 이상 증가하고 재산세액이 2배 이상 증가
- 2022년 재산세 특례조치가 없다면 부동산 보유세 614만원 예상

(단위: 만원)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
공시가	61,700	68,000	84,800	103,200	121,000	134,100
재산세	154	177	231	300	375	375 (464)
종부세	-	-	-	37	45	45 (150)

⇒ 세부담 상한비율 인하(130%→110%) 적용 시 매년 10%씩 재산세 안정적으로 증가

⇒ 종합부동산세 과세기준제도(15억원)를 도입할 경우 종부세 비과세 전환

\* 1가구 1주택 종부세 부과 금지 : 찬성 53.5%, 반대 33.0%, 잘모름 13.5%

(이재명 투표자 : 찬성 46.8%, 반대 43.6%, 잘모름 9.7%)

(7) 공시가 26억원 강남 33평 아파트 거주 1주택자

- 초고가주택은 재산세보다 종부세 부담 때문에 보유세 부담이 빠르게 증가

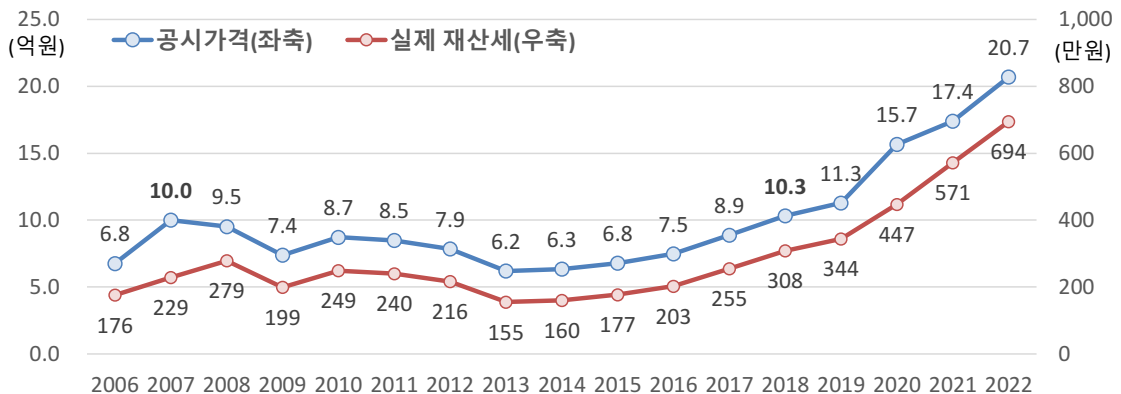
(단위: 만원)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
공시가	116,800	129,600	155,200	203,700	224,500	260,500
재산세	359	407	502	652	760	893
종부세	67	99	234	645	893	1,520

⇒ 세부담상한비율 인하(130%→110%) 적용 시 매년 10%씩 재산세 증가

⇒ 초고가주택은 종합부동산세 과세기준제도를 도입(15억원)하더라도, 기존과 같이 기본공제액(11억원)과 세율(0.6~3.0%)이 유지되므로 종부세 부담액이 동일

(8) 공시가격은 계속 오를까? 은마아파트 33평 사례분석



### 3. 부동산세제 개편방안 정리

#### (1) 무주택자

##### ① 청년세대 시드머니 5천만원 마련 청년기본적금

- 청년세대가 월 65만원씩 5년을 저축하고, 은행의 우대금리(5%)와 정부장려금(매월 7.8만원 보전, 금리 4.5%분 매칭저축)을 합한 9.5% 금리로 5년 저축 ⇒ 5천만원 마련
  - ※ 청년희망적금(22.3.시행) : 월 50만원씩 2년간 저축. 우대금리와 국가장려금 등 8% 금리
- 국내에 5년 거주하는 인원에 대해서만 정부혜택을 허용하여 외국인은 실질적 배제
- **소요재원 3조원을 상속세 징수액(특별회계 신설)에서 조달**하여, 상위 1% 부자들이 납부한 상속세(2016~2020년 평균 2.8조원)를 청년들에게 돌려준다는 입법 취지

##### ② 전월세 주거비용 세제지원

- 근로소득자 월세세액공제 확대
  - 공제율 5%p 인상 : (현행) 10~12% (개정안) 15~17%
  - 5년간 이월공제 도입 : 저소득 청년층 신청 기대
    - ※ 민주연 설문조사 : 필요(매우필요) 74.5%, 국민생활 밀접(매우밀접) 78.8%
- 근로소득자 전세대출 원리금 상환액 소득공제 확대
  - 소득공제율 인상(40% → 80%) : 공제효과 2배로 증가(연 9.6만원 혜택 증가)
  - 공제한도 확대(300만원 → 500만원) : 원리금 상환액이 많은 인원에게 유리

(단위: 만원)

	월세세액공제			전세대출 소득공제			
	월세	1년 월세	세액 공제	전세 전환	1년 이자액	소득 공제액	세액 공제
현행	50	600	60	17,143	686	274	27
개정안	50	600	75	17,143	686	548	55

\* 전월세전환율 3.5% 적용

##### ③ 생애최초 주택구입자에 대한 대폭적인 금융·조세 지원

- 보증자리론, 적격대출 등 고정금리형 정책대출 확대
- 생애최초로 주택을 구입하는 인원에 대해 취득세 50~100% 면제
  - 취득가액 3억원 이하 주택 100% 면제, 3~5억원(수도권 3~6억원) 주택 50% 감면

(2) 1세대 1주택

① 종합부동산세

- 1주택 공시가격 15억원 이하 주택은 비과세로 전환하여 과세인원을 크게 줄임  
(1주택자 현행 40만명 → 15억원 도입 21만명 49% 감소)
- 공동주택 종부세 과세주택 감소효과: 전국 -55%, 서울 -48%, 경기 -84%
- 초고가주택은 서울과 기본공제액(소폭 인상 가능)을 유지하여 높은 세부담 유지  
사례) 강남구 청담자이 36평 15층 25억원 : (현행) 1,349만원 ⇒ (개편안) 유지
- 기존에는 기본공제액(1주택 11억원, 다주택 6억원)을 인상하는 방식으로 과세기준을 상향조정했는데, **기본공제액은 현행 유지하되 과세기준을 신설하는 방안**  
예) 프랑스 부동산부유세 : 주택 및 토지의 임대가치 합산과세. 순자산 기준  
과세기준 17억원(130만유로), 기본공제 11억원(80만유로)

〈종합부동산세 과세기준액 신설 방안〉

	방식	1세대 1주택	공동보유 1주택	다주택	법인
현행	기본공제 = 과세기준	11억원	12억원	6억원	0원
개편안	과세기준 신설	15억원		11억원	3억원
	기본공제	11억원	14~16억원	7~8억원	0원

② 재산세

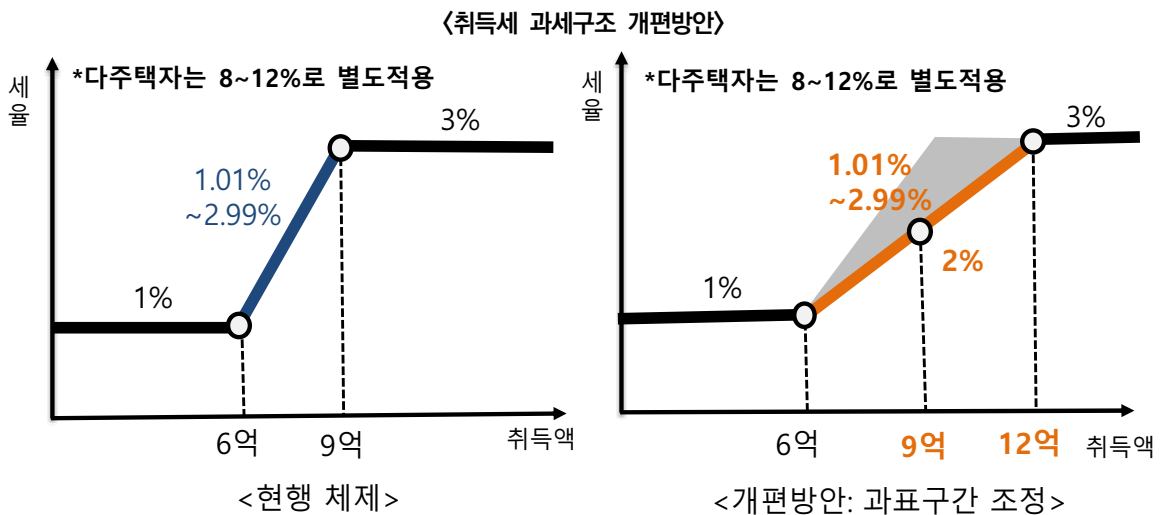
- ① 1세대 1주택에 대해 특례세율 12억원으로 완화(9억원 → 12억원)
    - 고가주택 기준 일원화 : 취득세 9억원, 재산세 9억원, 종부세 11억원, 양도세 12억원
  - ② 세부담 상한을 완화 : 105~130% ⇒ 105~110%(6억 이하 105%, 6억 초과 110%)
    - 9~12억원 특례세율 해당 주택수(추정) : 전국 49만호(서울 30만호, 경기 14만호)
    - 6억원 초과 세부담상한 해당 주택수(추정) : 전국 214만호(서울 128만호, 경기 60만호)
- ※ 2010~2020년 국세 연증가율 : 전체 5.9%, 소득세 10.0%, 법인세 7.0%, 부가세 4.8%

〈재산세 세부담 상한비율 개편방안〉

	3억원이하	3억~6억원	6억원 초과
2022년 해당 주택수	1,242만호 (67%)	412만호 (22%)	214만호 (11%)
현행	105%	110%	130%
개편안	105%	105%	110%

③ 취득세

- 신규주택 구입 및 이사 등을 원활하게 하기 위해 취득세 6~12억원 구간 세율 인하
- 현행 단순누진세율을 보완하는 방안. 중장기적으로 초과누진세율(영국 등) 적용을 고려해 볼 수 있으나, 지방자치단체 간 세액 변화를 고려가 필요하여 이를 조정하는 장치(공동세 등)가 필요
- 1%~3% 중간과표구간 : (현행) 6억~9억원 (공약) 6억~12억원
- 사례) 9억원 주택 구입 : (현행) 2,970만원 (공약) 1,980만원
- ※ 민주연 설문조사 : 필요(매우필요) 84.2%, 국민생활 밀접(매우밀접) 86.7%



④ 양도소득세 장기보유특별세액공제 거주공제율 인상

- 12억원 이상 고가 1주택 갭투자자는 주로 투자 목적임에도 불구하고 매년 4%의 장기보유특별세액공제를 적용
- 보유공제율(현행 매년 4%씩 인상)을 줄이고, 거주공제율(현행 매년 4%씩 인상)을 인상하여, 1세대 1주택이라 하더라도 실거주 중심으로 세제혜택을 재편할 필요

〈1주택 양도세 장기보유특별공제 공제율: 현행 ⇒ 개편방안〉

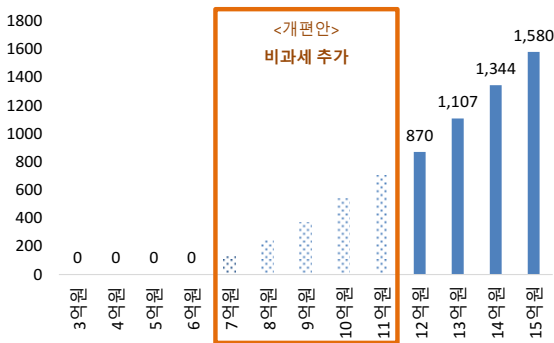
보유기간	보유 공제율	거주기간	거주 공제율
		2년 이상 3년 미만	8% <sup>1)</sup> → 12%
3년 이상 4년 미만	12% → 6%	3년 이상 4년 미만	12% → 18%
4년 이상 4년 미만	16% → 8%	4년 이상 4년 미만	16% → 24%
...	...	...	...
10년 이상	40% → 20%	10년 이상	40% → 60%

(3) 1세대 2주택

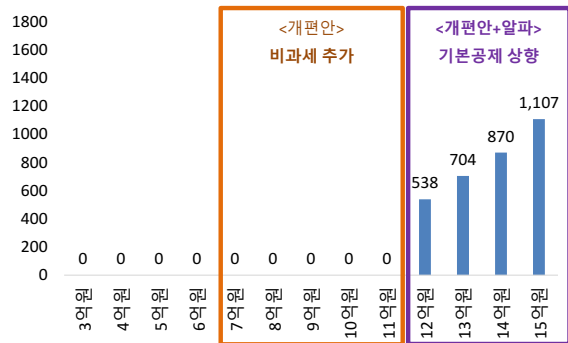
① 종합부동산세

- 과세기준제도 11억원을 도입 (6억원 → 11억원)
- 다만, 공시가격 합계액이 11억원을 초과하는 인원은 현행과 같이 세부담을 유지하거나 기본공제를 현행 6억원에서 7~8억원으로 상향하는 방안 검토 가능

<과세기준 11억원 신설>



<과세기준 11억원 신설 + 기본공제 상향>



② 도시자가 + 주말시골주택

- 농어촌주택 및 고향주택 과세특례 요건완화 : 도시가구가 도시주택을 유지하면서 소규모 농촌주택을 장기 보유하여, 도농 간 왕래를 통해 농어촌 공동화 현상을 해소
- 도시의 1주택자가 소규모 농어촌주택 및 고향주택을 구매하거나 건축하는 경우, 해당 주택보유자를 보유세 계산 시 1주택자로 취급하는 등 1.5주택 정책 장려

(4) 1세대 3주택 이상

○ 현행과 같은 높은 취득세, 보유세, 양도세를 통해 여유매물 유도

- 취득세 : 8~12% 증가세율은 기존 취득세(1~3%)와 비교하여 세액이 최대 각각 167%, 300% 증가. 취득세율 인상에 따른 주택거래량 효과(-0.3 ~ -0.5 추정)를 고려하면, 거래가 급감했거나 없었을 것으로 예상
- 보유세 : 다주택자에 대한 높은 종부세는 여유매물을 처분하는 유인으로 작용
- 양도세 : 현 정부에서 시행령을 통해 다주택자 양도소득세 증가제도(+20~30%) 1년 유예 예고(시행령 사항). 5월 9일 현재 서울 외곽지역, 경기지역 등을 중심으로 아파트 매물 증대



토론 1

# 부동산세제 개편방안 정책토론

용혜인

기본소득당, 기재위 조세소위 의원









토론 2

# 국민을 위한 부동산세제 개편방안

박훈

서울시립대 교수



## 국민을 위한 부동산세제 개편방안

박훈 서울시립대 교수

### □ 부동산세제가 부동산시장 미치는 영향에 대한 현실적인 한계부터 시작

- 부동산 자체에 대한 국민의 관심만큼 부동산세제에 대한 관심도 높음
- 다만 부동산시장의 등락은 세제 만이 아닌, 금융, 금리, 물가, 부동산의 수요 및 공급, 대외적인 요인 등 다양한 요소의 영향을 받게 됨
- 부동산세제로 부동산시장에 직접적인 영향을 미치려 하는 경우 신중한 필요가 있음. 다만 지속적이고 예측가능한 부동산세제를 만들어 가는 것은 필요

### □ 부동산세제에 대해 전체적인 방향을 정하는 것과 세부적으로 억울하거나 특수한 사정이 있는 납세자에 대한 고려를 조화롭게 하는 것 필요

- 현행 부동산의 취득, 보유, 처분에 대한 세금이 높은 것인지, 아직도 낮은 것인지는 각자의 입장에 따라 다른 판단이 가능할 수 있음
- 그러나 보유단계의 세금을 재산세, 종합부동산세 등으로 매기는 경우 급격한 부동산가격 변동에 따른 납세자의 조세저항에 대한 반영과 부동산보유세제로서 적절한 부담을 지속적으로 유지하는 것은 구별할 필요는 있음
- 부동산가격 급등은 기준시가 현실화율 인상, 공정시장가액 비율 인상, 세율 인상 등이 결합하여 급격한 상승으로 위헌논의가 나올 정도의 조세저항이 있다는 것에 대한 고민 필요
- 1세대 1주택 실거주자, 은퇴자 등 부동산보유세의 미실현이득에 대한 과세의 특성상 실현되지 않았는데도 급격히 늘어난 세금에 대한 고려는 필요한 상황.
- 부동산가격이 하락세로 돌아서는 경우 부동산보유세에 대한 저항은 더욱 커질 우려가 큼. 여기에 대한 대비도 필요

## □ 고액주택과 다주택에 대해 부동산세제를 어떻게 할 것인지 입장 정리 필요

- 5억짜리 주택 3채를 갖고 있는 사람과 15억짜리 주택 1채를 갖고 있는 사람의 경우 어느 쪽에 더 부동산관련 세금 부담을 지울 것인지 방향을 정할 필요 있음
- 다주택자를 투기자로 해서 부동산세제를 취득, 보유, 처분 모든 단계로 세부담을 급격히 늘리는 것은 조심스러운 부분이 있음. 특히 부동산처분시 양도소득세의 경우 일시적 2주택에 대한 부분과, 부동산보유단계의 재산세 및 종합부동산세의 경우 위 부분이 일치하지 않아 1세대 2주택자, 1세대 3주택자간 차이를 두자는 견해도 있음. 헌법상 재산권을 침해하지 않는 범위내에서 1세대 3주택자(발표자료에 따르면 전체 가구의 4%)에게 부동산 관련 세금을 더 지우는 것은 부동산수요억제 및 부동산공급(여유매물)의 측면에서 긍정적이라 할 수 있음
- 1주택자에 대한 비과세혜택과 다주택자의 중과세 사이에서 비과세가 중과세가 되는 상황은 최소화하는 것 필요

## □ 무주택자에 대한 고려 필요

- 전체 가구의 44%를 차지하는 무주택자의 주거안정을 위해 세제가 할 수 있는 역할에 대해 고민 필요
- 주택을 어떻게든 소유하고자 하는 사람, 주거안정만 된다는 주택을 반드시 소유하려고 하지 않는 사람 등에 따라 접근방식이 다를 수 있음
  - 전월세 주거비용의 세제지원에 대해서는 긍정적. 전세금 상승에 대해 세제상 할 수 있는 부분에 대한 고민 필요
  - 생애최초 주택구입에 대한 세제지원도 긍정적
- 무주택자의 입장에서 다주택자가 여유자금으로 주택을 소유하고 주택구입이 어려운 사람에게 주거안정을 제공하는 주택공급의 주체로 볼 것인지, 아니면 무주택자의 기회를 뺏는 경쟁적인 주택수요자로 볼지에 따라 다주택자 소유, 주택임대사업자에 대한 과세상 접근이 달라 질 수 있음
- LH, SH 등의 공공부문에서 질 좋은 임대주택, 토지임대부, 건물임대부 등 제공을 지속적이고 안정적으로 할 필요가 있음

## □ 부동산세제 강화 및 완화시 고려사항

- 세부담상한을 완화는 조세저항에 대한 완화책으로 의미를 가지나, 이러한 방안은 부동산 가격 대비 부동산 관련 세금 부담의 왜곡을 가져올 수 있는 점은 완화의 정도를 검토할 때 고민해야 할 부분. 특히 부동산 가격 하락시에는 이 문제가 더욱 커짐

- 부동산시장의 변화에 대한 역방향의 세제정책에 대한 우려 있음. 정책효과가 나타나는 시기, 정책효과에 대한 사전반영 등도 고려하여 정책을 구사할 필요 있음
- 부동산취득단계, 보유단계, 처분단계 각각의 따로 볼 것인지, 부동산소유자의 관점에서 함께 묶어서 볼 것인지 검토 필요. 일정 기간이 지나면 원본의 침해까지 가져올 수 있는 제도는 부동산세제 강화의 한계선이라 할 것임
- 부동산세제 특히 취득세의 경우 지방재정에 미치는 영향이 크다는 점에서 지방정부의 안정적인 세수입 확보 차원에서 부동산경기에 큰 영향을 받는 취득세를 보완하는 안정적인 세수입 확보가 필요. 지방소득세, 지방소비세, 새로운 세원개발 등이 이러한 의미를 가진다고 할 수 있음. 부동산세제를 검토할 때 납세자, 세부담이 전가될 가능성이 높은 임차인, 중앙정부 및 지방정부의 입장에 대한 종합적인 검토가 필요함. 정책이 미치는 효과를 미리 예측하고 이에 대해 대비하기 위해서임. 성공적인 부동산세제의 변화를 위해서임.

#### □ 주택 중심의 부동산세제 개편의 문제점 인식 필요

- 주택과 관련하여 집중된 부동산세제의 개편은 그것이 강화론이나 완화론 어느쪽으로 갈 때 주택이외의 부동산에 대해 주택과 비교하여 과세상 차별이 문제될 수 있음. 주택은 다른 재산과는 다르다, 다르다고 할 때 합리적인 차별인지가 검토대상이 될 것임.

(토론시 추가논의등 있을 수 있음)





토론 3

# 부동산세제 개편방안 정책토론

남기업

토지+자유연구소 소장





## 부동산세제 개편방안 정책토론

남기업 토지+자유연구소 소장

### 1. 부동산 세제의 목적

- 재정 수입 확보와 부동산 투기 차단
- 부동산 투자를 차단하려면 부동산 불로소득을 환수 및 차단해야 하는데, 불로소득의 규모에 가장 큰 영향을 주는 것이 바로 보유세와 양도세. 즉, 부동산 보유세를 강화하는 동시에 양도소득세도 부동산 불로소득을 상시적으로 환수하는 장치가 되어야 부동산 투자를 근절할 수 있음.

### 2. 과세표준을 주택 수가 아니라 가액으로 전환할 필요

- 금액 기준으로 일률과세하면 형평성 시비가 일어날 여지가 줄고, 자원배분의 왜곡도 최소화할 수 있음.
- 가액이 아니라 주택 수를 기준으로 하면 주택 보유가액은 같은데 한 채 가진 사람과 두 채 같은 사람의 보유세(종부세)액은 차이가 발생. 예를 들어 기존 집이 팔리지 않아서 일시적 2주택자가 된 사람에게 과도한 종부세가 부과되는 문제. 30억 원짜리 1주택자는 실 수요라 낮게 과세하고 10억 원짜리 주택 세 채 가진 자에게는 중과세하는 문제가 발생.
- 가액 중심으로 종부세를 개편하는 대신 다주택자에 대한 진입장벽을 높이기 위해 취득세 강화 필요. 취득세는 보유세의 예납적 성격이 있다고 볼 수 있음.

### 3. 종합부동산세 폐지에 대한 반론

- 박지현 박사는 첫째, 독자적 기능 달성 미흡, 둘째, 지자체가 대부분의 부과 업무 담당, 셋째, 징수 책임성 저하를 들어 종부세를 재산세와 통합을 주장하고 있음. 여기에서 둘째, 셋째는 설득력이 약하다고 보아 첫째 근거를 검토하기로 함.

- 독자적 기능 달성 미흡의 근거로 “종합부동산세는 재산세 과세체계와 비과세·감면제도를 그대로 따르고 있”다는 것을 들고 있는데, 종부세가 재산세 과세체계를 따르고 있는 것 자체가 문제라고 볼 수 없음. 그보다 종부세의 도입 목적<sup>1)</sup>을 달성하기 위해 용도별 차등 과세를 폐지나 분리과세대상도 종부세 대상에 포함시키는 것을 제시하는 것이 바람직. 조세저항이 문제라면 종부세의 절반을 부동산 투기의 가장 큰 피해자라고 할 수 있는 청년에게 기본소득의 재원으로 사용하는 것도 가능.<sup>2)</sup>
- 참고로 참여정부가 종부세를 도입한 이유는 기존의 재산세-종토세로는 보유세 강화라는 목표를 달성할 수 없었기에 종부세라는 국세를 도입한 것임. 참여정부는 2017년까지 종부세는 물론 재산세까지, 즉 부동산 보유세 전반을 강화하려는 로드맵을 제시하여 입법화시켰고, 이것이 투기 차단에 도움이 되었다는 점을 유념할 필요(전강수·남기업·이태경·김수현. 2008. 『부동산 신화는 없다: 투기 잡는 세금 종합부동산세』. 후마니타스).

#### 4. 보유세 강화의 필요성과 부동산 보유세 실효세율에 관하여<sup>3)</sup>

- 2020년 우리나라의 GDP 대비 부동산 보유세(Recurrent taxes on immovable property)는 1.04%로 OECD 평균 수준. 가장 높은 그룹으로는 우리나라의 3배 수준인 GDP 대비 3% 내외의 캐나다, 영국, 미국. 그다음으로 우리나라의 2배인 2% 내외의 프랑스, 일본, 뉴질랜드, 아이슬란드, 그리스, 이스라엘, 호주. 가장 높은 그룹인 캐나다, 영국, 미국을 기준으로 할 때 우리나라의 경제 규모에서도 3배까지 보유세 인상 여력이 있다고 볼 수 있음. 미국의 경우 부동산 실효세율이 높을수록 부동산 가격 변동성이 적었다는 것을 유념할 필요(Tigran Poghosyan. 2016. “Can Property Taxes Reduce House Price Volatility? Evidence from U.S. Regions” IMF Working Paper WP/16/216).
- 각국의 보유세를 비교할 때 GDP 대비보다 보유세 실효세율을 비교할 필요. 첫째, 보유세는 소득세가 아니라 재산세이고, 둘째, 그래야 각국의 부동산 가격을 비교가 가능. 물론 실효세율의 분모가 되는 각국의 민간 부동산 시가총액의 추산이 국가 간 비교가 가능할 정도로 정확한가에 의문을 제시할 수는 있으나, 실효세율 비교는 각국에서 생산하여 OECD에 제출된 국민대차대조표의 자료에서 민간 토지가격과 민간 건축물 가격을 합산

1) 종합부동산세의 목적 : “고액의 부동산 보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고, 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”

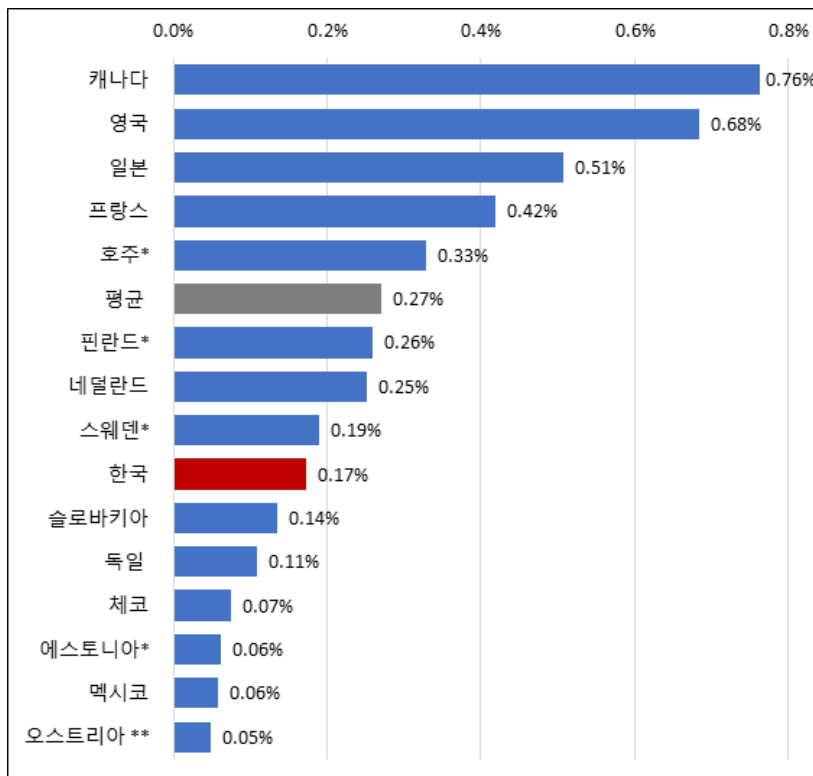
2) 종부세의 절반을 청년 기본소득의 재원으로 사용하는 것은 채은동 연구위원의 아이디어임.

3) 이 부분은 이진수(2022. “부동산 보유세 수준 국제비교” Vol. 23.(미발간))에 크게 의지했음.

하여 민간 부동산 가액 총액을 분모로 하여 사용하고 있고 국민대차대조표를 작성하는데 있어서 각국은 UN의 국민계정체계(SNA: System of National Accounts)에 따라 시가를 기준으로 자산가격을 추정하여 작성토록 하고 있음. 시가를 기준으로 한다는 큰 기준 아래 각국의 일관되고 국가 간 비교 가능한 통계생산을 위해 OECD와 EU의 각국은 지속적인 실무자 회의를 통해 부동산 시가 추정 방법을 논의하며 기준을 제시하고 있음(OECD, Eurostat, 2015. “Eurostat-OECD compilation guide on land estimation”). 이렇게 일정한 기준에 의해 추계되어 공식적으로 제출된 자료이므로 이에 근거한 실효세율 산출 및 비교의 의미는 충분하다고 할 수 있음.

- OECD 38개국 중 비교가능<sup>4)</sup>한 국가는 15개국. 2020년 기준으로 한국의 실효세율은 비교 가능한 국가들의 평균 0.26%보다 낮은 0.17% 수준.

〈그림 1〉 OECD 국가의 부동산 보유세 실효세율 비교 (2020)



\* 2019년 자료, \*\* 2018년 자료

4) 토지, 건물에 대해 부문별(정부, 가게, 기업)로 자산 정보를 생산하여 OECD에 제출하는 국가.

- 캐나다의 실효세율은 0.76%로 한국 대비 4.4배, 영국은 3.9배, 일본은 2.9배, 프랑스는 2.4배 수준.
- OECD 통계를 바탕으로 한 것은 아니지만 한 추계에 의하면 미국의 보유세 실효세율은 평균주택 가격 기준으로 1.1%(Lincoln Institute of Land Policy and Minnesota Center for Fiscal. 2021. 50-State Property Tax Comparison Study, For Taxes Paid in 2020: Lincoln Institute of Land Policy and Minnesota Center for Fiscal Excellence.)
- 요컨대 보유세 강화는 대한민국 부동산 세제의 과제이고, 부동산 보유세 실효세율은 보유세 비교와 부동산 가액 비교에 유효한 수단임.

토론 4

부동산 가격 정책 수단으로의 종부세가  
아니라 조세정책의 큰 틀에서 바라보아야

이상민

나라살림연구소 수석연구위원





## 부동산 가격 정책 수단으로의 종부세가 아니라 조세정책의 큰 틀에서 바라보아야

이상민 나라살림연구소 수석연구위원

### 1. 종합부동산세법 주택 부문 변화과정

- 종합부동산세(이하, 종부세)는 주택분은 2005년 세대별 합산 금액이 6억원을 초과하는 주택에 부과되었음. 이는 2008년 헌법재판소에서 위헌 및 헌법불합치 결정이 내려졌음.
- 당시 헌법재판소는 종부세가 인별합산이 아니라 세대별 합산인 부분에 위헌 결정을, 그리고 1세대1주택자 중, 소득이 없거나 오래 보유한 자 등에 조정장치를 두지 않는 것에 헌법 불합치 결정을 내렸음.
- 반면, 과표와 세율에 대해서는 정책적 목적에 따라 적용 가능한 수준으로 일부 원본잠식의 우려가 있어도 위헌은 아니며 이종과세나 미실현이익 과세부분은 합헌이라고 결정하였음. 즉, 종부세가 위헌과 헌법불합치 결정이 난 부분은 세율이 과도해서가 아니라 세대별 합산을 인별 합산으로 전환하고 소득이 없는 장기보유자에 일정부분 세제 혜택을 부과하는 것으로 헌법 재판소의 취지를 반영 가능했음.

2008. 11. 13. 선고 2006헌바112,2007헌바71,88,94,2008헌바3,62,2008헌가12(병합) [구종합부동산세법제5조등위헌소원등]

라. (1) 종합부동산세는 재산세와 사이에서는 동일한 과세대상 부동산이라고 할지라도 지방자치단체에서 재산세로 과세되는 부분과 국가에서 종합부동산세로 과세되는 부분이 서로 나뉘어져 재산세를 납부한 부분에 대하여 다시 종합부동산세를 납부하는 것이 아니고, 양도소득세와 사이에서는 각각 그 과세의 목적 또는 과세 물건을 달리하는 것이므로, 이종과세의 문제는 발생하지 아니한다.

(2) 생략

(3) 종합부동산세는 본질적으로 부동산의 보유사실 그 자체에 담세력을 인정하고 그 가액을 과세표준으

로 삼아 과세하는 것으로서, 일부 수익세적 성격이 있다 하더라도 미실현 이득에 대한 과세의 문제가 전면적으로 드러난다고 보기 어렵고, 그 부과로 인하여 원본인 부동산가액의 일부가 잠식되는 경우가 있다 하더라도 그러한 사유만으로 곧바로 위헌이라 할 수는 없을 것이다.

(4) 국가에 대하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있도록 규정한 헌법 제119조 제2항이 보유세 부과 자체를 금지하는 취지로 보이지 아니하므로 주택 등에 보유세인 종합부동산세를 부과하는 그 자체를 헌법 제119조에 위반된다고 보기 어렵다.

(5) 종합부동산세는 지방세인 재산세와는 별개의 독립된 국세로서 구 조세특례제한법상의 중과세 특례라고 할 수 없을 뿐만 아니라, 종합부동산세가 재산세나 다른 조세와의 관계에서도 규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙 면에서 상호 배치되거나 모순된다고 보기도 어려우므로, 입법 체계의 정당성에 위반된다고 할 수 없다.

마. (1)(가) 일정 가액 이상의 부동산에 대하여 각각 부채를 고려함이 없이 누진세율에 의하여 과세하도록 한 것은, 입법재량의 범위 내에서 부동산의 가격안정과 담세능력에 상응한 과세를 도모하기 위한 것으로 합리적인 이유 없이 차별대우하는 것이 아니고, (나) 토지와 주택의 사회적 기능이나 국민경제의 측면, 특히 주택은 인간의 기본적인 생존의 조건이 되는 생활공간인 점을 고려할 때, 토지와 주택을 다른 재산권과 달리 취급하더라도 합리성이 없다 할 수 없으며, (다) 종합부동산세법은 전국의 모든 부동산을 소유자별로 합산한 가액을 과세표준으로 하는 재산세의 일종이므로, 사회·경제적인 여건으로 종합부동산세의 부과대상이 수도권에 편중되어 있다 하여 이를 들어 수도권을 비수도권에 비하여 차별한다고 할 수는 없고, (라) 임대주택, 기숙사, 사원용 주택, 건설사업자의 미분양 주택 등은 주거생활의 안정을 위한 주택의 공급에 기여하여 부동산의 가격안정에 도움을 주는 것으로 이를 과세표준 합산대상에 배제하는 것이 합리적이라 할 것이므로, 평등의 원칙에 반한다고 보기 어렵다.

(2) 주택 등에 대한 종합부동산세의 부과로 거주 이전의 자유가 사실상 제약당할 여지가 있으나, 이는 위의 기본권에 대한 침해가 아니라 주택 등의 재산권에 대한 제한이 수반하는 반사적인 불이익에 지나지 아니하므로 이 사건 주택분 종합부동산세 부과규정이 거주 이전의 자유를 침해한다고 보기 어렵다 할 것이다.

(3) 종합부동산세법은 공시가격을 기준으로 주택분의 경우에는 6억 내지 9억 원, 종합합산 토지분의 경우에는 3억 내지 6억 원을 초과하여 보유한 자를 납세의무자로 하고 있는바, 위 과세대상 주택 등의 가액에 비추어 보면, 종합부동산세의 납세의무자는 인간의 존엄에 상응하는 최소한의 물질적인 생활을 유지할 수 있는 지위에 있다 할 것이므로, 이 사건 종합부동산세 부과규정으로 인하여 납세의무자의 생존권이나 인간다운 생활을 할 권리를 제한하거나 침해한다고 보기 어렵다 할 것이다.

- 그러나 2008년 이명박 정부는 종부세 세율을 큰 폭을 낮춰서 종부세를 사실상 무력화시켰음. 세율은 거의 절반으로 깎았으며 1세대1주택자의 종부세 부과기준을 기존 6억원에서 9억원으로 상향하였음.
- 헌법재판소 결정대로 세대별 합산을 인별 합산으로 전환하면 과표와 세율 변화 없이도 종부세 부담은 큰 폭으로 낮아짐. 과거에 공시가격 5억원 주택을 각각 소유한 부부는 종부세 부과 대상이었으나 인별합산으로 변경하면 종부세 대상에서 벗어나게 되기 때문임.

표 1. 2008년 종부세 변화

공시가격	2005년 세율	2008년 개정	
		1주택자	다주택자
6억원 ~ 9억원	1%	0	0.5%
9억원 ~ 12억원	1.5%	0.5%	0.5%
12억원 ~ 20억원	1.5%	0.75%(21억원 까지)	0.75%(18억원 까지)
20억원 ~ 56억원	2%	1%(59억원 까지)	1%
56억원 ~ 100억원	2%	0.15(103억원 까지)	0.15%
100억원 초과	3%	2%(103억원 초과)	2%

\* 법제처 국가법령정보시스템

- 실제로 종부세 세수를 보면 사실상 종부세는 무력화되었음을 알 수 있음. 2007년 주택분 종부세 세수가 당시 1.3조원에 달했던 것이 2009년 1900억원으로 큰 폭으로 낮아졌음.
- 2008년 종부세 무력화 이후 2018년까지 10년동안 종부세는 과표와 세율 변화 없이 그대로 유지되었고 실제로 결정세액도 10년동안 큰 변화 없이 유지되다가 지난 2019년부터 세수가 큰 폭으로 증가했음. 이는 수도권 위주로 부동산 가격이 급등한 효과와 종부세법이 2018년도 다소 강화된 효과 두 가지 효과가 중복 되었기 때문임.

표 2. 2008년 종부세 개정 이후 종부세 주택분 세수 변화

(단위: 명, 백만원)

	인원	과세표준	종합부동산 세액	세액공제	세부담상한 초과세액	결정세액
2007년	381,636	144,170,745	1,497,459	39,003	2,278	1,261,102
2008년	307,152	112,135,137	1,158,820	86,814	3,449	844,860
2009년	161,901	48,098,561	299,231	8,055	119	194,590
2010년	200,009	61,133,714	373,263	12,350	1,496	241,358
2011년	197,513	59,235,076	371,697	11,535	138	244,607
2012년	221,282	61,769,301	382,859	10,204	348	255,911
2013년	191,648	51,531,210	335,213	6,878	155	236,360
2014년	194,730	51,438,149	329,445	7,072	285	231,246
2015년	223,247	57,439,778	364,907	7,792	212	255,226
2016년	273,555	71,615,371	456,178	9,756	501	320,835
2017년	331,763	89,340,079	559,522	13,376	517	387,832
2018년	393,243	108,542,594	665,771	21,338	1,331	443,190
2019년	517,120	158,770,446	1,350,716	56,465	45,362	952,351

\* 각연도 국세통계연보 취합

- 2008년 종부세 무력화 이후 2018년까지 10년동안 종부세는 과표와 세율 변화 없이 그대로 유지되었고 실제로 결정세액도 10년동안 큰 변화 없이 유지되다가 지난 2018년 법개정에 따라 종부세가 강화됨.

표 3. 2018년 종부세 개정

1주택자 시가 다주택자 시가 (과세표준)		현행	수정안	
			일반	3주택이상 & 조정대상지역 2주택
공정시장가액비율		80%	■ 연 5%p씩 100%까지 인상 ('19) 85% ('20) 90% ('21) 95% ('22) 100%	
서울	약 18억원 이하 약 14억원 이하 (3억원 이하)*	0.5%	현행 유지	0.6% (+0.1%p)
	약 18 ~ 23억원 약 14 ~ 19억원 (3 ~ 6억원)		0.7% (+0.2%p)	0.9% (+0.4%p)
	약 23 ~ 34억원 약 19 ~ 30억원 (6 ~ 12억원)	0.75%	1.0% (+0.25%p)	1.3% (+0.55%p)
	약 34 ~ 102억원 약 30 ~ 98억원 (12 ~ 50억원)	1.0%	1.4% (+0.4%p)	1.8% (+0.8%p)
	약 102 ~ 181억원 약 98 ~ 176억원 (50 ~ 94억원)	1.5%	2.0% (+0.5%p)	2.5% (+1.0%p)
	약 181억원 초과 약 176억원 초과 (94억원 초과)	2.0%	2.7% (+0.7%p)	3.2% (+1.2%p)
세부담상한		150%	150%	300%

\* 1주택자 시가 약13억원(공시가격 9억원) 이하, 다주택자 시가 약 9억원(공시가격 6억원)은 과세 제외 \* ( )는 현행대비 증가 세율

## 2. 2018년 종부세법 개정에 따른 세부담 증가 효과

○ 2018년 종부세 인상 이후 주택가격 상승에 따른 종부세액 증대와 종부세법 개정에 따른 종부세액 증대가 구분이 되지 않고 논의됨. 한편, 종부세는 전체 주택 보유세 중 일부에 지나지 않음. 종부세 상승효과는 물론 전체 보유세 상승 효과를 문재인정부 이전과 2021년도 현재로 비교하고자 함. 각 주택 유형별, 공시가격별 2017년 주택분 종부세액과 21년 주택분 종부세액을 비교하여 법개정 영향에 따른 종부세 증가액을 산출하는 한편 종부세, 재산세, 지방교육세, 농어촌특별세 등 각종 주택 보유세 변화를 산출해보고자 함.

표 4. 2% 주택 유형별, 가액별 종부세액 변화

(단위: 억원, 원)

종부세		고령자 종부세	1세대1주택 종부세	다주택 종부세	고령자 종부세	1세대1주택 종부세	다주택 종부세
시가	공시가격	17년	17년	17년	21년	21년	21년
약7억원	5억원	0	0	0	0	0	0
약9억원	6억원	0	0	0	0	0	0
약10억원	7억원	0	0	200,000	0	0	340,000
약14억원	10억원	62,000	200,000	830,000	68,400	340,000	1,500,000
2% 기준금액	11.5억원	160,000	520,000	1,144,000	170,000	855,000	2,326,000
약20억원	15억원	370,000	1,200,000	2,200,000	520,000	2,500,000	5,200,000
약30억원	20억원	900,000	3,000,000	4,200,000	1,400,000	7,000,000	10,000,000
약70억원	50억원	6,100,000	20,000,000	22,000,000	9,000,000	45,000,000	49,000,000

○ 1세대1주택자 종부세: 종부세율 상승 및 공정시장가액 비율 상승으로 종부세액이 인상되었음.

- 공시가격 9억원(시가 약13억원) 미만의 주택은 종부세가 없음. 공시가격이 10억원이면 (시가 약14억원) 17년도 약 20만원 종부세를 납부했지만 21년도에는 34만원의 종부세를 납부.
- 2% 기준금액인 공시가격 약 11.5억원 주택은 17년 52만원 납부 → 21년 86만원으로 약 34만원 증가.
- 공시가격이 15억원(시가 약 20억원) 주택은 17년 120만원 납부 → 21년 250만원 납부

○ 장기보유 고령자 종부세: (70세 이상 15년 이상 거주, 1세대1주택 간주) - 고령자는 세율 상승과 공정시장가액 비율은 상승되었으나 고령자 공제율과 장기보유공제율을 모두 확대하여 세부담 인상요인과 더불어 세부담 인하 영향도 존재함.

- 공시가격 10억원 주택 소유 고령자는 17년 62,000원 → 21년 68,400원으로 6400원 증가.
- 2% 기준금액인 공시가격 11.5억원 고령자는 17년 16만원 → 21년 17만원으로 1만원 증가
- 공시가격 15억원 주택: 17년 37만원 → 21년 52만원으로 15만원 증가
- 공시가격 20억원 주택: 90만원에서 140만원으로 50만원 증가

○ 다주택자 종부세:

- 다주택자는 공정시장가액 비율은 물론 세율이 큰 폭으로 상승
- 공시가격 10억원 다주택자 종부세는 17년 83만원 → 21년 150만원.
- 2% 기준금액인 공시가격 11.5억원 다주택자 종부세는 17년 114만원 → 21년 233만원
- 공시가격 15억원 다주택자 종부세는 17년 220만원 → 21년 520만원.
- 공시가격 20억원 다주택자 종부세는 420만원에서 1000만원.

○ 종부세는 재산세 + 종부세 + 도시지역분+지방교육세+농특세 등 총 보유세를 구성하고 있는 하나 항목에 불과함. 종부세를 포함한 총보유세 변화를 파악하고자 함. 공시가격 6억원 이하 전체 공동주택의 92% 총보유세는 하락하고 공시가격 6억원 이상 8% 총보유세는 상승

○ 1세대1주택자 총보유세:

- 재산세는 하락하고 종부세는 상승했으며 다른 보유세는 변화 없음. 결국 공시가격 6억원 이하(전체 공동주택의 92%) 총보유세는 하락하고 전체 공동주택의 8%는 보유세 상승
- 공시가격 6억원(시가 약9억원) 주택의 17년 총보유세액 150만원 → 21년 126만원으로 하락
- 공시가격 10억원(시가 약14억원) 주택의 17년 총보유세액 320만원 → 21년340만원..
- 공시가격 15억원(시가 약20억원) 주택의 17년 총보유세액 630만원 → 21년 800만원
- 공시가격 20억원(시가 약30억원) 주택의 17년 총보유세액 1천만원 → 1500만원

표 5. 2% 주택 유형별, 가액별 종부세액 변화

(단위: 억원, 원)

총보유세		고령자 총보유세	1세대1주택 총보유세	다주택 총보유세	고령자 총보유세	1세대1주택 총보유세	다주택 총보유세
시가	공시가격	17년	17년	17년	21년	21년	21년
약7억원	5억원	1,100,000	1,100,000	1,100,000	920,000	920,000	1,100,000
약9억원	6억원	1,500,000	1,500,000	1,500,000	1,300,000	1,260,000	1,500,000
약10억원	7억원	1,800,000	1,800,000	2,100,000	1,800,000	1,800,000	2,300,000
약14억원	10억원	3,000,000	3,200,000	4,000,000	3,000,000	3,400,000	4,800,000
약20억원	15억원	5,300,000	6,300,000	7,400,000	5,400,000	8,000,000	11,000,000
약30억원	20억원	7,800,000	10,000,000	12,000,000	8,000,000	15,000,000	19,000,000
약70억원	50억원	25,000,000	42,000,000	45,000,000	29,000,000	72,000,000	77,000,000

- 장기보유 고령자 종부세: (70세 이상 15년 이상 거주, 1세대1주택 간주)
  - 고령자는 세율상승과 공정시장가액 비율은 상승되었으나 재산세율하락, 고령자 공제율과 장기보유공제율을 모두 확대하여 세부담 인상요인과 더불어 세부담 인하 영향도 존재.
  - 공시가격 6억원 주택소유 고령자 총보유세는 17년 150만원 → 21년 130만원으로 하락
  - 공시가격 10억원 주택 소유 고령자 총보유세는 17년 300만원 → 21년 300만원으로 유지
  - 공시가격 15억원 주택 고령자 총보유세는 17년 530만원 → 21년 540만원으로 10만원 증가
  - 공시가격 20억원 주택 고령자 총보유세는 17년 780만원 → 21년 800만원으로 20만원 증가
- 다주택자 종부세:
  - 다주택자는 재산세 인하 효과도 없으며 공정시장가액 비율은 물론 세율이 큰 폭으로 상승
  - 공시가격 10억원 다주택자 총보유세 17년 400만원 → 21년 480만원.
  - 공시가격 15억원 다주택자 총보유세 17년 740만원 → 21년 1100만원.
  - 공시가격 20억원 다주택자 총보유세 17년 1200만원 → 21년 1900만원.

표 6. 2017 ~ 2021년 각 유형별 총보유세 금액 비교

(단위: 억원, 원)

		고령자 총보유세	1세대1주택 총보유세	다주택 총보유세
		증감액	증감액	증감액
약7억원	5억원	-180,000	-180,000	0
약9억원	6억원	-200,000	-240,000	0
약10억원	7억원	0	0	200,000
약14억원	10억원	0	200,000	800,000
약20억원	15억원	100,000	1,700,000	3,600,000
약30억원	20억원	200,000	5,000,000	7,000,000
약70억원	50억원	4,000,000	30,000,000	32,000,000

- 종부세는 징벌적과세도 아니며 부유세도 아님. 거래세인하 보유세인상이라는 부동산세제 정상화의 과정에서 국민적 합의에 따라 목표 실효세율을 정하고 이에 따라 종부세율을 조정해야 함.
- 1세대1주택 재산세 감경에 따라 전국 주택의 92%의 총보유세는 감경되고 8% 초과 6억원 초과액의 총보유세는 증가하였음.
- 과거 노무현정부때 보유세 실효세율 1% 목표와 당시 한나라당의 보유세 0.5% 같은 실효세율 목표를 국민적 합의를 통해서 정한후 그 국민적 합의에 따라 종부세율을 정하는 것



이 올바른 세법개정 방안.

- 종부세외에도 부동산 보유세에 영향을 미치는 다양한 세제들이 존재함. 일례로 2020년 종부세 중위값인 59만원 납부자는 종부세로 59만원, 재산세로 150만원, 재산세와는 별도로 도시지역분(구 도시계획세) 1백만원을 추가로 납부함. 이럼도 생소한 도시지역분 납부액이 종부세액보다 더 많음. 지방교육세, 농특세, 도시지역분 등 다양한 보유세를 정리할 필요도 있음.

표 7. 2021년 각 유형별 총보유세 실효세율

(단위: 억원, %)

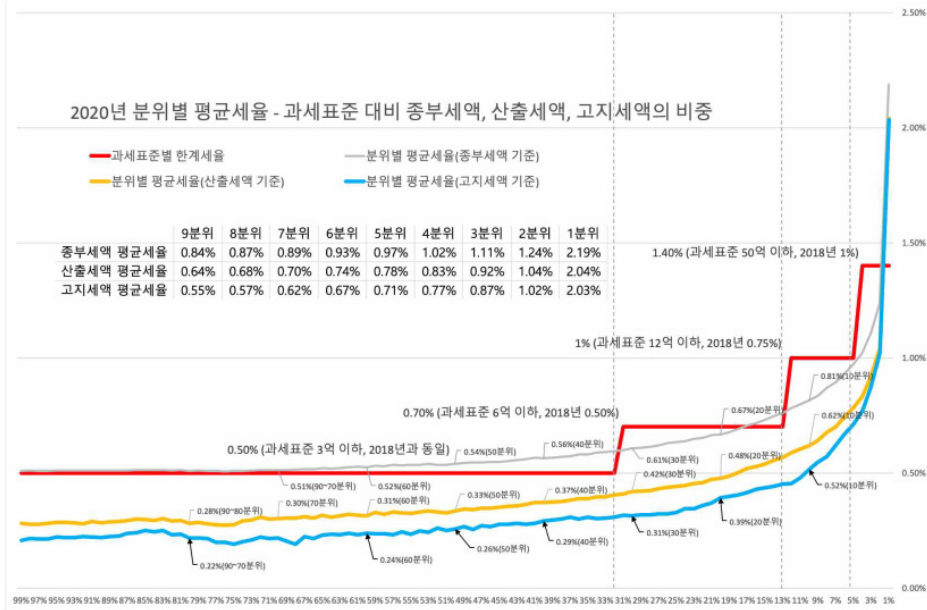
실효세율		고령자 총보유세	1세대1주택 총보유세	다주택 총보유세
시가	공시가격	21년	21년	21년
약7억원	5억원	0.13%	0.13%	0.16%
약9억원	6억원	0.14%	0.14%	0.17%
약10억원	7억원	0.18%	0.18%	0.23%
약14억원	10억원	0.21%	0.24%	0.34%
약20억원	15억원	0.27%	0.40%	0.55%
약30억원	20억원	0.27%	0.50%	0.63%
약70억원	50억원	0.41%	1.03%	1.10%

- 실제로 주택분 종부세수는 상위 10%가 전체 세액의 61%를 부담하고 하위 50%의 부담액은 수십만원 수준임 2020년 종부세 중위값은 59만원에 불과함. 즉, 2019년 종부세를 부담한 사람의 절반은 59만원 보다 적은 비용을 부담함.

표 8. 2019년 주택분 종부세 10분위 분포

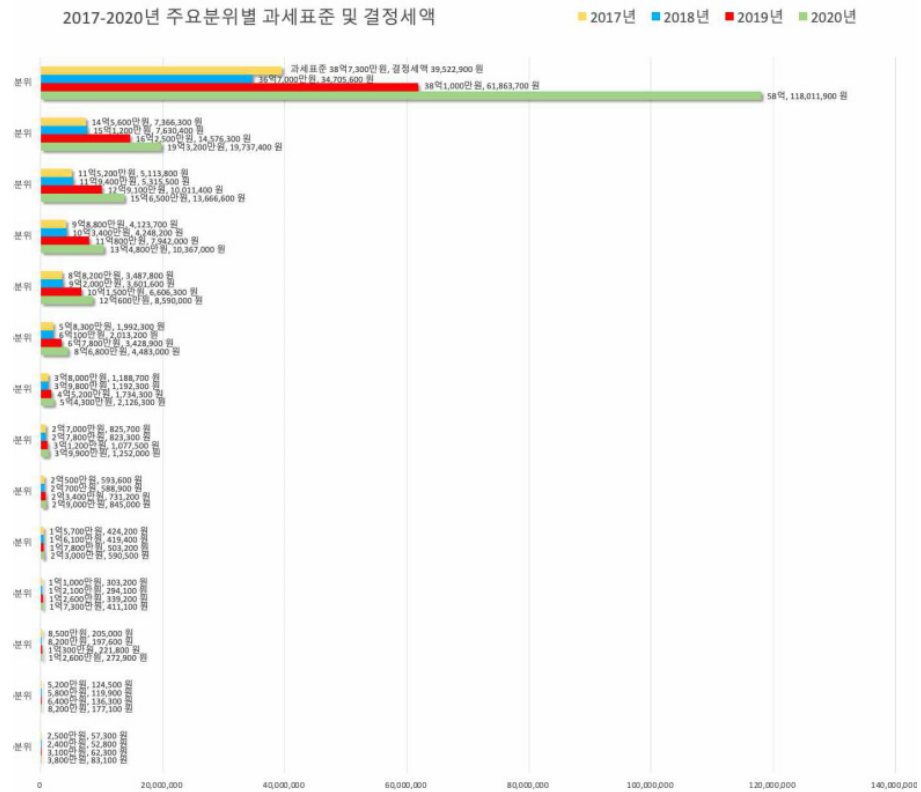
10분위 분포별	세액	점유비	1인당
합계	952,351	100%	
상위 10% 내	581,616	61.1	9,824,595
상위 20% 내	135,838	14.3	2,294,561
상위 30% 내	80,854	8.5	1,365,777
상위 40% 내	54,626	5.7	922,736
상위 50% 내	37,902	4.0	640,236
상위 60% 내	25,984	2.7	438,919
상위 70% 내	17,171	1.8	290,051
상위 80% 내	10,910	1.1	184,291
상위 90% 내	5,892	0.6	99,527
상위 100% 내	1,558	0.2	26,314

그림 1. 2020년 주택분 중부세 과표대비 중부세액, 고지세액 평균세율



\* 이우진(2021) 2017~2020 중부세 천분위 자료 분석

그림 2. 주요 분위별 결정세액





#### 4. 종부세의 오해와 진실

##### 1) 부동산 보유세는 자산의 '형평적 분배'보다 '효율적 배분'을 위해 존재

- 사실 종부세보다 더 중요한 것은 총 보유세다. 21년 14억원(공시가격 10억원, 1세대1주택자 기준) 주택 소유자는 종부세로 34만원을 내지만 재산세, 지방교육세, 도시지역분, 농어촌특별세 등으로 총 보유세는 종부세의 10배인 340만원을 낸다. 14억원 짜리 주택을 보유한 사람이 세금으로 총 340만원을 내는 것은 많이 내는 것일까 적게 내는 것일까? 시가 대비 보유세 비율은(보유세 실효세율) 0.24%다. 0.24%는 우리나라 평균 부동산 보유세 실효세율 0.16%보다는 높지만, 미국 평균 보유세 실효세율 1%, 일본 0.5% 보다 훨씬 낮다.
- 미국 등 다른 선진국들은 부동산 보유세가 이렇게 높은 이유가 무엇일까? 이는 부동산 자산이 효율적으로 쓰이기 위함이다. 흔한 오해가 있다. 부동산 보유세는 자산 불평등을 교정하는 형평성을 추구하는 세제이지, 효율성을 추구하는 세제가 아니라는 오해다. 그러나 부동산 보유세는 소득세제보다 오히려 효율성을 추구하는 세제다. 부동산 보유세가 높으면 그 보유세 이상의 부가가치나 효용을 창출할 수 있는 사람만 부동산을 보유하게 된다.
- 가장 생산성이 높은 곳에 자원이 이용되어 부가가치를 창출될 수 있다. 자원이 효율적으로 배분(allocation of resources)될 때, 경제적 효율성이 증대된다. 소득세를 통해 소득이 분배(income distribution)될 때는 형평성이 늘어난다. 부동산 보유세가 낮으면 어떻게 될까? 필요 없는 부동산을 보유하여 유휴자산이나 무수익자산이 늘어난다. 경제적 효율성이 줄어든다는 얘기다. 부동산 보유세를 높이면 보유세만큼의 부가가치를 창출하지 못하는 자산은 매각되고, 한 푼이라도 더 부가가치를 창출하는 생산적인 곳에 사용된다. 그래서 취득세와 같은 부동산 거래세는 낮추고 보유세를 높이는 것이 시장의 효율성을 증대시킬 수 있다.

##### 2) 종부세는 '소득있는 곳에 세금 있다'는 조세 원칙에 어긋날까?

- 종부세는 재산보유 사실 자체에 세금을 부과한다. 소득이 없는데 세금을 내는 것은 '소득 있는 곳에 세금있다.'는 조세 원칙에 반한다는 지적도 있다. 그러나 세금은 이론적으로 소득세제, 재산세제, 소비세제 등으로 나누어진다. 실제로 전 세계 거의 모든 나라는 소득세뿐만 아니라 재산세, 소비세 모두를 운용하고 있다. 소득이 발생하면 소득세를 내지만, 소득이 없어도 부동산 같은 많은 규모의 재산을 보유했다는 이유로 재산세제를 부과한다.

‘소득이 있으면, 세금이 있다’라는 명제가 참이라고 ‘소득이 없으면 세금이 없다’는 역 명제가 참은 아니다. ‘세금이 없으면 소득도 없다.’라는 대우 명제가 참이다. 즉, 세금이 있다면, 소득이 있을 수도 있지만 재산이 있을 수도 있다.

### 3) 둘째, 소득이 없는데 세금을 내는 것은 불합리할까?

- 소득이 없어 세금을 낼 돈이 없는데 재산이 있다는 이유로 세금을 내라는 것은 일정 부분 불합리한 측면은 있다. 그러나 이는 모든 조세제도가 가진 한계이기도 하다. 소득세제도 재산을 고려하지 않고 동일한 소득엔 동일한 소득세를 부과한다. 마찬가지로 재산세제는 소득을 고려하지 않고 동일한 재산엔 동일한 재산세를 부과하는 것이 원칙이다.
- 재산을 고려하지 않는 소득세는 합리적일까? 똑같이 100만원을 벌어도 재산이 많이 100만원 모두 소비할 수 있는 사람이 있다. 반면, 재산이 마이너스여서(빚이 많아) 100만원 소득을 모두 빚 갚는데 사용하는 사람이 있다. 그러나 모든 소득을 빚 갚는데 사용하여 가처분 소득이 0원 이더라도 소득세는 내야 한다. 소득세는 재산을 고려하지 않는 불합리한 측면이 있다. 마찬가지로 재산세는 소득을 고려하지 않는 것도 원칙이다. 다만, 소득이 전혀 없으면 현금 유동성 문제가 발생한다. 그래서 현재의 종부세 제도에는 고령자공제, 장기보유공제가 존재하고 이를 중복 적용가능하다.

### 4) 1세대 1주택자처럼 투기가 아닌 사람은 종부세 같은 징벌적 세금을 내면 안 될까?

- 보유한 재산이 있어서 재산세를 내는 것까지는 이해하겠다. 그러나 재산세 외에 추가로 종부세를 내는 것은 투기에 징벌적 세금을 부과한다는 주장이 있다. 종부세는 우리나라에만 존재하는 매우 독특한 세금이라는 점을 생각해 보면 더욱 그래 보인다. 그러나 종부세는 변형된 재산세의 일종으로 이해하는 것이 더 좋다. 재산세는 지방세다. 즉, 각 지방정부에 세금을 내면 해당하는 지방정부가 그 돈을 독점적으로 이용한다.
- 여기에 두 가지 문제가 발생한다. 일단 지역적 격차가 지나치게 크다. 19년 서울 강남구에 부과된 종부세액만 6천억원이 넘는다. 그런데 19년 강남구 예산액은 5400억원에 불과하다. 예산 5400억원의 강남구가 6천억원이 넘는 종부세 재원을 독점적으로 사용해야 할까? 재산에 부과하는 세금을 일부는 해당 지자체가 쓰고(재산세) 일부는 국토균형발전에 사용(종부세)하는 것은 합리적으로 보인다. 종부세는 전액 지방교부세라는 이름으로 일정한 수식에 따라 전국에 배분된다. 특히, 강남구의 발전은 강남구민들의 창의적 노력의 결

과가 아니다. 중앙정부의 선택적 개발에 따른 결과라는 점에서 고가 부동산에서 발생한 재원을 균형 재원으로 사용할 필요가 있다.

#### 5) 종부세 납부자 2% 제한법의 근본적 문제

- 최근 여당에서 종부세 납부자를 2%로 제한하는 법을 논의한다고 한다. 그러나 이러한 논의는 조세원칙에 맞지 않다. 세금을 가격이나 양에 따라 부과하지 않고 특정 비율에만 부과하는 세금은 존재할 수 없다. 종부세는 부유세도 아니고 징벌적 과세도 아니다. 원칙 없는 정파적 타협은 점점 상황을 복잡하고 어렵게 만들 뿐이다. 상황이 어렵고 꼬여 갈 때일수록 기본 원칙을 통해 풀어야 한다. 부동산 세제의 기본 원칙은 '보유세 강화, 거래세 완화'다.
- 지난 노무현 정부는 보유세 실효세율 1%가 목표였다. 당시 야당인 한나라당은 실효세율을 0.5%를 주장하기도 했다. 그러나 현재는 30억원짜리 주택 실효세율은 0.5%에 지나지 않는다. 중장기적인 부동산 보유세 실효세율 목표를 국민적 합의를 통해 정하는 것은 어떨까? 30억원 초고가주택의 실효세율조차 0.5%밖에 안되는 상황에서 실효세율 목표치를 설정하고 취득세 같은 거래세는 좀 낮추는 것은 어떨까? 실효세율 목표치 대신 납부비율 2%를 유지하는 종부세가 만들어진다면 실효세율은 꾸준히 낮아질 수 밖에 없다. 정책 논쟁에서는 프레임 싸움이 중요하다. 98대 2로 싸울지 96대 4로 싸울지 논의하는, 아무런 이론적 근거 없는 정파적 싸움에서 실효세율을 0.5%로 할지 1%로 할지 목표치를 정해서 프레임을 전환하는 것이 필요하지 않을까?

#### 5. 종부세 개편방안

- 종부세는 부동산가격 조절 등의 시장기능과 보유한 자산에 과세능력을 인정하는 조세 기능을 동시에 지니고 있음. 종부세는 정치적으로 대단히 첨예하게 논의되는 세제만큼보다 비정치적으로 해석될 수 있는 조세기능에 더욱 충실해야 할 필요가 있음.
- 조세기능으로써의 종부세를 회복하고자 한다면 주택보유형태에 대한 차별적 과세보다는 과표가액에 따른 보다 단순한 법체계가 필요한 측면이 있음.